

# КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Именем Российской Федерации

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

от 16 марта 2020 г. N 1-3

### О СООТВЕТСТВИИ

**ПОЛОЖЕНИЯМ ГЛАВ 1, 2 И 9 КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ НЕ ВСТУПИВШИХ В СИЛУ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА  
РОССИЙСКОЙ**

**ФЕДЕРАЦИИ О ПОПРАВКЕ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
"О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВОПРОСОВ  
ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ", А  
ТАКЖЕ**

**О СООТВЕТСТВИИ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПОРЯДКА ВСТУПЛЕНИЯ В СИЛУ СТАТЬИ 1 ДАННОГО ЗАКОНА  
В СВЯЗИ С ЗАПРОСОМ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

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

рассмотрел в заседании вопрос о соответствии положениям [глав 1, 2 и 9](#) Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений [Закона](#) Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии [Конституции](#) Российской Федерации порядка вступления в силу [статьи 1](#) данного Закона.

Поводом для дачи настоящего Заключение явился запрос Президента Российской Федерации, а основанием - предусмотренная [частью 3 статьи 3](#) Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" обязанность Конституционного Суда Российской Федерации дать заключение о соответствии (несоответствии) положениям [глав 1, 2 и 9](#) Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений данного [Закона](#), а также о соответствии (несоответствии) [Конституции](#) Российской Федерации порядка вступления в силу [статьи 1](#) данного Закона.

Руководствуясь [статьями 125 и 128 \(часть 3\)](#) Конституции Российской Федерации, [пунктом 7 части первой и частью третьей статьи 3, частью первой статьи 21, частью первой статьи 36 и статьей 74](#) Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Согласно предписаниям [Закона](#) Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" (далее - Закон о поправке) после вступления в силу данного [Закона](#) Президент Российской Федерации направляет в Конституционный Суд Российской Федерации запрос о соответствии положениям [глав 1, 2 и 9](#) Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений данного [Закона](#), а также о соответствии [Конституции](#) Российской Федерации порядка вступления в силу [статьи 1](#) данного Закона ([часть 2 статьи 3](#));

Конституционный Суд Российской Федерации не позднее семи дней со дня направления Президентом Российской Федерации указанного запроса обязан дать заключение о соответствии (несоответствии) положениям [глав 1, 2 и 9](#) Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений данного [Закона](#), а также о соответствии (несоответствии) [Конституции](#) Российской Федерации порядка вступления в силу [статьи 1](#) данного Закона;

в случае выявления несоответствия положениям [глав 1, 2 и 9](#) Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений данного [Закона](#) или несоответствия [Конституции](#) Российской Федерации порядка вступления в силу [статьи 1](#) данного Закона они не вступают в силу и общероссийское голосование не проводится;

в случае если Конституционный Суд Российской Федерации дает заключение о соответствии положениям [глав 1, 2 и 9](#) Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений данного [Закона](#) и о соответствии [Конституции](#) Российской Федерации порядка вступления в силу [статьи 1](#) данного Закона, [статья 2](#) данного Закона вступает в силу, проводится общероссийское голосование ([часть 3 статьи 3](#)).

Поступивший в Конституционный Суд Российской Федерации запрос Президента Российской Федерации основан на приведенных нормах, в нем перед Конституционным Судом Российской Федерации поставлены вопросы в соответствии с [частью 2 статьи 3](#) Закона о поправке. При этом Президент Российской Федерации просит Конституционный Суд Российской Федерации разрешить вопрос по существу изменений, содержащихся в [статье 1](#) Закона о поправке, в части их соответствия [главам 1, 2 и 9](#) Конституции Российской Федерации, в том числе высказаться о допустимости дополнения на основании результатов прямого общероссийского волеизъявления граждан [статьи 81](#) Конституции Российской Федерации [частью 3.1](#), а также разрешить вопрос о том, могут ли устанавливаться самим [Законом](#) о поправке иные дополнительные условия его вступления в силу, кроме одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации, и могут ли изменения в [Конституцию](#) Российской Федерации вступать в силу при условии их одобрения на общероссийском голосовании, как это предусматривается [статьей 3](#) Закона о поправке.

Следовательно, Конституционный Суд Российской Федерации по запросу Президента Российской Федерации дает мотивированное заключение по вопросам:

о соответствии [Конституции](#) Российской Федерации порядка вступления в силу

статьи 1 Закона о поправке, предусмотренного частями 2 - 5 статьи 3 данного Закона во взаимосвязи с его статьей 2, определяющей порядок организации и проведения общероссийского голосования по одобрению изменений в Конституцию Российской Федерации;

о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации положений статьи 1 Закона о поправке, которые согласно части 1 статьи 3 данного Закона на момент дачи настоящего Заключение не вступили в силу, во взаимосвязи с положениями частей 6 и 7 его статьи 3, которые фактически начинают действовать только в случае, если вступает в силу статья 1 данного Закона.

Дача настоящего Заключение является для Конституционного Суда Российской Федерации обязательной, т.е. не обусловлена наличием неопределенности в вопросе о соответствии являющихся предметом настоящего Заключение положений Закона о поправке нормам Конституции Российской Федерации, на соответствие которым они оцениваются. Конституционный Суд Российской Федерации при даче настоящего Заключение рассматривает вопрос по существу, не прибегая к процедурам предварительного изучения обращения судьей Конституционного Суда Российской Федерации, назначения судьи-докладчика, проведения слушания по делу и провозглашения решения.

При подготовке настоящего Заключение все не вступившие в силу положения Закона о поправке оцениваются на предмет соответствия положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации. При этом Конституционный Суд Российской Федерации самостоятельно, в том числе на основе мониторинга дискуссии в средствах массовой информации и в сети Интернет, а также с учетом общественной значимости определяет те положения, оценка которых требует более развернутого выражения его позиции в тексте настоящего Заключение.

Во всяком случае при оценке положений Закона о поправке Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права и, следовательно, не рассматривает вопрос о целесообразности и предпочтительности того или иного варианта регулирования как с точки зрения его содержания в допустимых Конституцией Российской Федерации (главы 1, 2 и 9) пределах, так и с точки зрения необходимости включения конкретного положения непосредственно в конституционный текст, поскольку это исключительная дискреция конституционного законодателя.

2. Согласно части первой статьи 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет перечисленные в ней полномочия и, кроме того, иные полномочия, предоставляемые ему Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором и федеральными конституционными законами. Это предписание согласуется со статьей 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

В соответствии со статьей 136 Конституции Российской Федерации поправки к ее главам 3 - 8 принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации. Именно в таком порядке принят Закон о поправке, включая его положения, которые вступили в силу. Следовательно, закрепленное данным Законом полномочие

Конституционного Суда Российской Федерации дать заключение, разрешив вопрос о соответствии положениям [глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации](#) его не вступивших в силу положений и о соответствии [Конституции Российской Федерации](#) порядка вступления в силу [статьи 1](#) данного Закона, установлено в надлежащей нормативной форме.

[Статья 136 Конституции Российской Федерации](#) непосредственно не указывает на участие Конституционного Суда Российской Федерации в процедуре внесения изменений в [Конституцию Российской Федерации](#). В то же время судебный конституционный контроль таких изменений, по смыслу [статей 10, 15, 16, 125 и 136 Конституции Российской Федерации](#), может служить надлежащей гарантией юридической силы положений об основах конституционного строя России и о фундаментальных правах и свободах человека и гражданина в системе конституционных норм, гарантией непротиворечивости текста [Конституции Российской Федерации](#) как Основного Закона.

По смыслу [статей 15 и 16 Конституции Российской Федерации](#) и основанной на них правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в [Определении](#) от 17 июля 2014 года № 1567-О, проверка содержащихся в [законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации](#) и уже инкорпорированных в текст [Конституции Российской Федерации](#) изменений, поскольку они стали ее неотъемлемой частью, не может быть осуществлена в порядке конституционного судопроизводства. Иное противоречило бы природе судебного конституционного контроля.

Вместе с тем, как следует из [статей 15, 16, 17, 18, 134, 135 и 136 Конституции Российской Федерации](#), [закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации](#) в части, вносящей изменения в [главы 3 - 8 Конституции Российской Федерации](#), не должен противоречить положениям ее [глав 1, 2 и 9](#) как по содержанию, так и по порядку принятия. Данный вопрос носит конституционный характер, а потому, как это следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлениях от 16 июня 1998 года № 19-П, от 11 апреля 2000 года № 6-П и от 21 марта 2007 года № 3-П, подлежит разрешению именно в порядке конституционного судопроизводства, что согласуется с указанными положениями [Конституции Российской Федерации](#) во взаимосвязи с ее [статьями 10, 118 и 125](#).

2.1. [Статья 1 Закона о поправке](#) принята в процедуре, установленной [статьей 136 Конституции Российской Федерации](#), и в соответствии с данным Законом ([часть 4 статьи 3](#)) вступает в силу со дня официального опубликования результатов общероссийского голосования, если предусмотренные ею изменения в [Конституцию Российской Федерации](#) получают одобрение в ходе общероссийского голосования.

Конституционный Суд Российской Федерации в настоящем Заключении не оценивает согласованность такого требования с положениями Федерального [закона](#) от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации", принятого в развитие [статьи 136 Конституции Российской Федерации](#). Однако надо отметить, что вступившие в силу положения [Закона](#) о поправке - применительно к регулированию процедуры последующего вступления в силу других его положений - имеют приоритет перед названным Федеральным [законом](#)

как содержащиеся в специальном и более новом правовом акте, притом обладающем большей юридической силой.

Включение в процесс принятия поправки к [Конституции](#) Российской Федерации органов законодательной власти субъектов Российской Федерации придает [закону](#) Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации особый статус, превышающий статус федерального конституционного закона, который принимается во исполнение [Конституции](#) Российской Федерации и по своей юридической природе не может изменять ее положений и стать ее составной частью ([Постановление](#) Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 года N 12-П). Особый механизм внесения изменений в [Конституцию](#) Российской Федерации посредством специального [закона](#) о поправке позволяет - в допустимых ею самой пределах - корректировать отдельные положения ее [глав 3 - 8](#), не меняя в целом [Конституцию](#) Российской Федерации ([Определение](#) Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2014 года N 1567-О).

В соответствии со [статьей 136](#) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее [статьей 108](#) процедура внесения конституционной поправки во всяком случае включает последовательность надлежащих действий (актов): предложение о поправке в форме проекта закона о поправке, рассмотрение в Государственной Думе проекта закона о поправке (включая внесение между первым и вторым чтением поправок к проекту закона в той же парламентской процедуре, что и при рассмотрении иных законов), одобрение Государственной Думой, одобрение Советом Федерации, одобрение органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации, подписание Президентом Российской Федерации, обнародование. Подтверждая необходимость этой процедуры, [Закон](#) о поправке предусматривает в качестве дополнения к ней, помимо дачи Конституционным Судом Российской Федерации настоящего [Заключения](#), общероссийское голосование как обязательное условие вступления в силу предлагаемых изменений в текст [Конституции](#) Российской Федерации.

Общероссийское голосование, предусмотренное [Законом](#) о поправке, имеет особую юридическую природу. По смыслу [статей 1 \(часть 1\), 3 \(части 1 и 2\) и 32 \(часть 1\)](#) Конституции Российской Федерации, оно представляет собой форму непосредственного народного волеизъявления при принятии указанного государственного решения и как таковое не заменяет собой осуществления прерогативы Федерального Собрания и органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, которая реализуется ими при принятии данного решения в порядке [статьи 136](#) Конституции Российской Федерации. Поэтому конституционный законодатель, руководствуясь принципом народовластия, в целях конституционной легитимации своего решения был вправе обратиться к общероссийскому голосованию, прямо не предусмотренному действующим правовым регулированием для принятия конституционной поправки.

Такое дополнение названной процедуры проведением общероссийского голосования не может считаться отказом Федерального Собрания и законодателей субъектов Российской Федерации от принадлежащего им правомочия и обусловленной этим соответствующей конституционной обязанности и, по смыслу [статей 3, 108 и 136](#) Конституции Российской Федерации, отвечает принципу народовластия, составляющему одну из важнейших основ конституционного строя, является конституционно оправданным.

Статьи 2 и 3 Закона о поправке не содержат предписаний о числе граждан, которые должны принять участие в общероссийском голосовании, чтобы оно было признано состоявшимся. В связи с этим [частью 5 статьи 3](#) данного Закона установлено, что изменения в [Конституцию](#) Российской Федерации, предусмотренные его [статьей 1](#), считаются одобренными, если за них проголосовало более половины граждан Российской Федерации, принявших участие в общероссийском голосовании. Принимая такое решение, конституционный законодатель был вправе исходить из того, что при обеспечении свободного участия граждан в общероссийском голосовании и достоверного определения его результатов добровольный отказ от участия в нем какой-либо части граждан, являясь их самостоятельным осознанным выбором, не может препятствовать конституционно значимому установлению итогового - как положительного, так и отрицательного - волеизъявления участников такого голосования, реализовавших свое право на осуществление данной формы народовластия. Соответственно, приведенное регулирование не может рассматриваться как отступление от требований [глав 1 и 2](#) Конституции Российской Федерации. Не противоречит оно и ее [статье 135 \(часть 3\)](#), согласно которой условием принятия новой [Конституции](#) Российской Федерации на всенародном голосовании является участие в нем более половины избирателей, - поскольку речь идет о внесении поправки в [Конституцию](#) Российской Федерации, а не о принятии нового Основного Закона.

2.2. [Статья 2](#) Закона о поправке предусматривает, что в общероссийском голосовании вправе принимать участие граждане Российской Федерации, достигшие на день проведения общероссийского голосования 18 лет, за исключением граждан, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Граждане участвуют в общероссийском голосовании на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Такое участие является свободным и добровольным, и никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в общероссийском голосовании, а также препятствовать его свободному волеизъявлению. Подготовка и проведение общероссийского голосования осуществляются открыто и гласно ([части 6 - 9](#)).

Общероссийское голосование не может состояться ранее чем через 30 дней со дня официального опубликования указа Президента Российской Федерации о его назначении ([абзац первый части 5 статьи 2](#) Закона о поправке), а значит, предполагается достаточный срок для ознакомления граждан с планируемыми изменениями [глав 3 - 8](#) Конституции Российской Федерации. Обеспечение возможности ознакомления возложено на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации ([пункт 2 части 15 статьи 2](#) Закона о поправке).

Такое регулирование соответствует общепризнанным демократическим стандартам народного волеизъявления и не может рассматриваться как противоречащее положениям [глав 1 и 2](#) Конституции Российской Федерации, как и в целом [статья 2](#) Закона о поправке, которая направлена на обеспечение подготовки и проведения общероссийского голосования, в том числе на решение организационных вопросов и на обеспечение удобства граждан при волеизъявлении.

3. В [главе 3](#) "Федеративное устройство" Конституции Российской Федерации предусмотрен комплекс изменений, уточняющих конституционно-правовой статус Российской Федерации во внутригосударственных и международных

(межгосударственных) отношениях, а также касающихся вопросов общероссийской государственной идентичности и гарантий ее сохранения и защиты (статья 67, часть 2.1; статья 67.1; статья 68, части 1 и 4; статья 69, части 2 и 3; статья 79.1).

Конституционный текст дополняется в том числе положениями о запрете на отчуждение части территории Российской Федерации и о недопустимости призывов к таким действиям, об исторически сложившемся государственном единстве Российской Федерации, о почитании памяти защитников Отечества и защите исторической правды, о признании детей важнейшим приоритетом государственной политики России и создании государством условий, способствующих всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим, об обеспечении приоритета семейного воспитания и принятии государством на себя обязанностей родителей в отношении детей, оставшихся без попечения, о государственном языке Российской Федерации - русском языке как языке государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации, и о признании культуры уникальным наследием многонационального народа России, о защите культурной самобытности всех народов и этнических общностей Российской Федерации, о поддержке соотечественников, проживающих за рубежом, о принятии Российской Федерацией мер по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства.

Включение данных положений в текст Конституции Российской Федерации не может рассматриваться как несовместимое с положениями глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, в частности ее статей 1, 13, 14, 28 и 29, поскольку, будучи призванными отразить содержательную направленность и конституционно-правовые условия деятельности органов государственной власти Российской Федерации и в значительной степени - субъектов Российской Федерации, предлагаемые нормы носят неполитический, надпартийный и внеконфессиональный характер и не могут расцениваться, толковаться и применяться как устанавливающие государственную или обязательную идеологию, изменяющие принципы плюралистической демократии и светского характера Российского государства, вводящие какие-либо недопустимые с точки зрения глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации ограничения прав и свобод человека и гражданина и вмешательство в них.

Законом о поправке в Конституцию Российской Федерации (статья 67.1, часть 1) вносится положение о том, что Российская Федерация является правопреемником Союза ССР на своей территории, а также правопреемником (правопродолжателем) Союза ССР в отношении членства в международных организациях, их органах, участия в международных договорах, а также в отношении предусмотренных международными договорами обязательств и активов Союза ССР за пределами территории Российской Федерации. Статус Российской Федерации как правопреемника (правопродолжателя) Союза ССР составляет неотъемлемую характеристику (основание) ее суверенитета во внутригосударственных и международных делах и ни фактически, ни юридически не может быть поставлен под сомнение. Данная норма о правопреемстве - имея в виду, что именно Конституция Российской Федерации как Основной Закон выступает высшей универсальной формой легитимации Российской Федерации, закрепляет ее конституционную идентичность во внутригосударственном и международном

пространстве, - конституционно оправданна и согласуется с основами конституционного строя России в качестве их конкретизации.

Предлагаемое установление в [статье 67 \(часть 2.1\)](#) Конституции Российской Федерации запрета не только действий (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами), направленных на отчуждение части территории Российской Федерации, но и призывов к таким действиям, являясь ограничением свободы слова, тем не менее согласуется с конституционно значимыми целями такого рода ограничений, в качестве критерия конституционной приемлемости которых необходимо рассматривать не только положения [статьи 29 \(часть 2\)](#) Конституции Российской Федерации, но и положения ее [статьи 13 \(часть 5\)](#), запрещающей создание и деятельность общественных объединений, чьи цели и действия направлены, в частности, на нарушение целостности Российской Федерации. При этом даже безотносительно к данным положениям в силу [статьи 4 \(часть 3\)](#) Конституции Российской Федерации, согласно которой Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории, закрепление такого рода ограничений является допустимым.

Включение в текст [Конституции](#) Российской Федерации указания на веру в Бога, переданную народу России предками ([статья 67.1, часть 2](#)), не означает отказа от светского характера Российского государства, провозглашенного в ее [статье 14](#), и от свободы совести, гарантируемой ее [статьей 28](#), поскольку по своей формулировке не сопряжено с конфессиональной принадлежностью, не объявляет наличие тех или иных религиозных убеждений обязательным в Российской Федерации, не ставит вопреки [статье 19 \(часть 2\)](#) Конституции Российской Федерации граждан России в неравное положение в зависимости от наличия такой веры и ее конкретной направленности и призвано лишь подчеркнуть необходимость учета при осуществлении государственной политики той исторически значимой социально-культурной роли, которую религиозная составляющая сыграла в становлении и развитии российской государственности.

Положение о русском языке как языке государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации ([статья 68, часть 1](#), Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции), основано на объективном признании роли русского народа в образовании российской государственности, продолжателем которой является Российская Федерация. Оно не умаляет достоинства других народов, не может рассматриваться как несовместимое с положениями [Конституции](#) Российской Федерации о многонациональном народе Российской Федерации ([статья 3, часть 1](#)), о равенстве прав и свобод человека и гражданина вне зависимости от национальности ([статья 19, часть 2](#)), о равноправии и самоопределении народов ([преамбула](#)).

3.1. [Глава 3](#) Конституции Российской Федерации дополняется также положениями о возможности создания в соответствии с федеральным законом на территории Российской Федерации федеральных территорий и установления федеральным законом организации публичной власти на таких территориях ([статья 67, часть 1](#)), о возможности определения федеральным конституционным законом иного города (городов) - помимо Москвы - в качестве места постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти ([статья 70, часть 2](#)). Кроме того, дополнен и уточнен перечень предметов ведения Российской Федерации ([статья 71, пункты "г", "е", "и", "м", "р", "т"](#)) и перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов ([статья](#)



72, пункты "д", "е", "ж", "ж.1" части 1).

Положение о возможности создания федеральных территорий по своему буквальному смыслу не предполагает возможности образования федеральных территорий с приданием им статуса, равного статусу субъектов Российской Федерации, и не может расцениваться как противоречащее [статье 5 \(часть 1\)](#) Конституции Российской Федерации, исчерпывающим образом определяющей состав России как федеративного государства (что, однако, не аналогично определению состава ее территории - [статья 67, часть 1](#), Конституции Российской Федерации), а равно другим положениям [глав 1 и 2](#) Конституции Российской Федерации, которые подлежат неукоснительному соблюдению федеральным законодателем при реализации указанной возможности.

Не может быть поставлено под сомнение с точки зрения основ конституционного строя и положение о возможности определения иного города, а не столицы России в качестве места постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти, тем более что такая практика конституционного правоприменения уже была реализована применительно к Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации.

Дополнение и уточнение перечней предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов также не могут рассматриваться как несовместимые с положениями [главы 1](#) Конституции Российской Федерации о федеративном устройстве, имея в виду, что такие изменения не расходятся с принципом федерализма и проистекающими из него критериями разграничения предметов ведения, нашедших свое отражение в [статьях 71, 72 и 73](#) Конституции Российской Федерации.

Не могут эти дополнения и уточнения, в том числе закрепившие в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов - наряду с защитой семьи, материнства, отцовства и детства - защиту института брака как союза мужчины и женщины, создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях, расцениваться в качестве несовместимых со [статьями 2, 17, 19, 21, 22, 23 и 38](#) Конституции Российской Федерации. Предлагаемые положения должны пониматься в строгом соответствии с предписаниями этих статей и не могут применяться в противоречии с ними.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в [Постановлении](#) от 23 сентября 2014 года N 24-П, по смыслу [статьи 38 \(часть 1\)](#) Конституции Российской Федерации, семья, материнство и детство в их традиционном, воспринятом от предков понимании представляют собой те ценности, которые обеспечивают непрерывную смену поколений, выступают условием сохранения и развития многонационального народа Российской Федерации, а потому нуждаются в особой защите со стороны государства. Именно на основе традиционных представлений об этих ценностях в контексте особенностей национального и конфессионального состава российского общества, его социокультурных и иных исторических характеристик Российская Федерация вправе решать отдельные вопросы законодательного регулирования в сферах, затрагивающих сексуальные и связанные с ними межличностные отношения, не отрицая при этом необходимости учета требований [Конституции](#) Российской Федерации и международно-

правовых актов относительно индивидуальной автономии личности. Поскольку одно из предназначений семьи - рождение и воспитание детей, в основе законодательного подхода к вопросам демографического и социального характера в области семейных отношений в Российской Федерации лежит понимание брака как союза мужчины и женщины, что согласуется со [статьями 7 и 38](#) Конституции Российской Федерации и не противоречит Международному пакту о гражданских и политических правах ([статья 23](#)) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод ([статья 12](#)), предусматривающим возможность создания семьи в соответствии с национальным законодательством, регулирующим осуществление этого права. Ни из Конституции Российской Федерации, ни из принятых на себя Россией международно-правовых обязательств не вытекает обязанность государства по созданию условий для пропаганды, поддержки и признания союзов лиц одного пола (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2006 года [N 496-О](#) и от 19 января 2010 года [N 151-О-О](#)).

Вместе с тем это не означает, что предлагаемое положение о браке как союзе мужчины и женщины снимает с государства конституционные обязанности не допускать произвольного вторжения в сферу частной жизни, уважать связанные с нею различия, принимать меры, направленные на исключение возможных ущемлений прав и законных интересов лиц по мотиву их сексуальной ориентации, и обеспечивать эффективные возможности для защиты и восстановления их нарушенных прав на основе закрепленного в [статье 19 \(часть 1\)](#) Конституции Российской Федерации принципа равенства всех перед законом и судом. Следовательно, данное положение не может рассматриваться как носящее дискриминационный и конституционно недопустимый характер, а призвано отразить сформированные социальные нормы, имманентной целью которых является сохранение и развитие человеческого рода. Сказанное в полной мере относится и к закреплению такого полномочия Правительства Российской Федерации, как обеспечение проведения в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей ([статья 114, пункт "в" части 1](#), Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции).

3.2. [Глава 3](#) Конституции Российской Федерации дополняется и рядом положений, которые на конституционном уровне закрепляют, что минимальный размер оплаты труда гарантируется государством не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации. Формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений, и поддерживается ее эффективное функционирование, осуществляется индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом. В соответствии с федеральным законом гарантируются обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан и индексация социальных пособий и иных социальных выплат ([статья 75, части 5, 6 и 7](#)).

Гарантированность индексации пенсий, пособий и иных социальных выплат согласуется с неоднократно выраженными правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, который неизменно подчеркивал, что индексация представляет собой основную антиинфляционную меру, направленную на защиту социальных выплат от обесценивания в связи с повышением уровня цен, а предоставление социальных выплат предполагает установление механизма их

индексации ([Постановление](#) от 19 июня 2002 года N 11-П, определения от 4 октября 2005 года [N 364-О](#), от 2 апреля 2009 года [N 476-О-П](#) и др.). Закрепление на конституционном уровне не только права на социальное обеспечение, но и инструментов его антиинфляционной защиты способствует реализации задач социального государства, провозглашенных [статьей 7](#) Конституции Российской Федерации.

Таким образом, данные изменения, закрепляющие (уточняющие) конституционные полномочия и функции государства, по своему содержанию представляют собой дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод, предусмотренных [главой 2](#) Конституции Российской Федерации, корреспондируют вытекающим из нее принципам справедливости, юридического равенства и социального государства ([статьи 7](#) и [19](#)), а потому не могут расцениваться как несовместимые с положениями [глав 1](#) и [2](#) Конституции Российской Федерации.

Указание в новой [статье 75.1](#) Конституции Российской Федерации на то, что в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность, направлено на достижение в государственной политике, в правовом регулировании и правоприменительной практике оптимального соотношения индивидуальной свободы и общественной солидарности. Это также конкретизирует положения о социальном государстве и согласуется с принципом недопустимости нарушения прав и свобод других лиц при осуществлении своих прав и свобод ([статья 7](#); [статья 17](#), часть [3](#), Конституции Российской Федерации).

3.3. [Статья 1](#) Закона о поправке предусматривает дополнение [статьи 79](#) Конституции Российской Федерации положением о том, что решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем [Конституции](#) Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации. С ним связано дополнение [статьи 125](#) Конституции Российской Федерации, согласно которому Конституционный Суд Российской Федерации в порядке, установленном федеральным конституционным законом, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем [Конституции](#) Российской Федерации, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае, если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации ([пункт "б" части 5.1](#)).

Приведенные положения, как это прямо следует из их формулировок, не предполагают отказа Российской Федерации от соблюдения самих международных договоров и выполнения своих международных обязательств, а потому не вступают в противоречие со [статьей 15 \(часть 4\)](#) Конституции Российской Федерации.

Данный механизм предназначен не для утверждения отказа от исполнения международных договоров и основанных на них решений межгосударственных

юрисдикционных органов, а для выработки конституционно приемлемого способа исполнения таких решений Российской Федерацией при неуклонном обеспечении высшей юридической силы Конституции Российской Федерации в российской правовой системе, составной частью которой являются односторонние и многосторонние международные договоры России, в том числе предусматривающие соответствующие правомочия межгосударственных юрисдикций.

4. [Статьей 1](#) Закона о поправке предусмотрен комплекс изменений в [главы 4 - 7](#) Конституции Российской Федерации, касающихся организации, функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти - Президента Российской Федерации, Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации, судов.

Основополагающее значение для оценки соответствующих изменений имеют положения Конституции Российской Федерации, провозглашающие цель утверждения гражданского мира и согласия (преамбула), правовой и демократический характер Российского государства, чья обязанность - признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности ([статья 1, часть 1](#); [статья 2](#)). Реализация этих положений требует согласованного функционирования органов государственной власти исходя из органического единства системы таких органов, которое вытекает из [статьи 3 \(часть 1\)](#) Конституции Российской Федерации о многонациональном народе Российской Федерации - носителе суверенитета и единственном источнике власти и находит отражение в положениях ее [статьи 5 \(часть 3\)](#) о единстве системы государственной власти как одной из основ федеративного устройства. Этому служит и разграничение полномочий при осуществлении законодательных, исполнительных и судебных функций, а также между органами государственной власти, с тем чтобы действовал механизм взаимных сдержек и противовесов ([статья 10](#); [статья 11, часть 1](#), Конституции Российской Федерации). Отступление от этих начал не отвечало бы конституционному предназначению государственной власти, не обеспечивало бы необходимой устойчивости государственно-правовых институтов и ставило бы под угрозу стабильность конституционного строя России как демократического правового государства.

Развитие и конкретизация конституционно-правовых основ организации, компетенции и деятельности отдельных федеральных органов государственной власти осуществляются не [главами 1 и 2](#) Конституции Российской Федерации, а положениями ее [глав 4](#) "Президент Российской Федерации", [5](#) "Федеральное Собрание", [6](#) "Правительство Российской Федерации" и [7](#) "Судебная власть и прокуратура", которые могут быть изменены конституционным законодателем.

Конкретизация принципа разделения властей и других основ конституционного строя, касающихся статуса федеральных органов государственной власти, в указанных главах Конституции Российской Федерации допускает различные варианты и предполагает высокую степень дискреции конституционного законодателя в регулировании организации, полномочий и деятельности Президента Российской Федерации, Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации и судов. Конституционный Суд Российской Федерации не оценивает целесообразность тех или иных вариантов нормативного регулирования, относящегося к федеральным органам государственной власти. Задача Конституционного Суда Российской Федерации - определить, соответствует ли принципу разделения властей и

другим основам конституционного строя конкретный вариант, нашедший отражение в [статье 1](#) Закона о поправке.

4.1. Изменения, касающиеся конституционного статуса Президента Российской Федерации, его полномочий и гарантий его деятельности, предусмотренные [статьями 80 \(часть 2\), 82 \(часть 2\), 83 \(пункты "а", "б", "б.1", "в.1", "д", "д.1", "е", "е.1", "е.3", "е.4", "е.5", "ж", "и"\), 92.1 и 93](#) Конституции Российской Федерации, согласуются с природой и принципами института президентства, положением Президента Российской Федерации как главы государства в системе органов государственной власти, характером его взаимоотношений с федеральными органами государственной власти, направлены на обеспечение самостоятельного и ответственного осуществления Президентом Российской Федерации принадлежащих ему конституционных полномочий.

При этом указание на то, что Президент Российской Федерации осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации ([статья 83, пункт "б"](#), Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции), во взаимосвязи с положением о том, что Председатель Правительства Российской Федерации организует работу Правительства Российской Федерации в том числе в соответствии с распоряжениями и поручениями Президента Российской Федерации и несет персональную ответственность перед Президентом Российской Федерации за осуществление возложенных на Правительство Российской Федерации полномочий ([статья 113](#) Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции), не вступает в противоречие со [статьей 11 \(часть 1\)](#) Конституции Российской Федерации, где Правительство Российской Федерации как осуществляющее государственную власть названо в ряду с Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием (Государственной Думой и Советом Федерации) и судами. Действующая редакция [Конституции](#) Российской Федерации также не отрицает роли Президента Российской Федерации в общем руководстве системой исполнительной власти, а в ее предлагаемой редакции Правительство Российской Федерации не утрачивает функций высшего органа государственной власти. Более того, роль Председателя Правительства Российской Федерации в формировании Правительства Российской Федерации (за исключением руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности) только усиливается. В том же контексте следует оценивать указание на то, что Президент Российской Федерации в структуре федеральных органов исполнительной власти определяет органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, и органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации ([статья 83, пункт "б.1"](#), Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции). Это согласуется со сложившейся практикой и, по существу, направлено на придание ей конституционной легитимности.

Закрепление полномочия Президента Российской Федерации по формированию Государственного Совета Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства, а также полномочий по формированию Совета Безопасности Российской Федерации и Администрации

Президента Российской Федерации и установление их основных функций (статья 83, пункты "е.5", "ж", "и", Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции) не ведут к пересечению сферы ответственности этих институтов с компетенцией органов государственной власти, указанных в статье 11 (часть 1) Конституции Российской Федерации, и корреспондируют обязанности Президента Российской Федерации обеспечивать согласованные действия органов публичной власти.

4.2. Изменения в регулировании конституционного статуса и полномочий Совета Федерации и Государственной Думы в [статьях 95 \(части 2, 3, 5 и 6\), 100 \(часть 3\), 102 \(пункты "е", "ж", "з", "и", "к", "м" части 1\), 103 \(пункты "а", "а.1", "г.1", "д", "з" части 1\) и 103.1](#) Конституции Российской Федерации согласуются с принципами народовластия и федеративного устройства, которыми обусловлена двухпалатная структура Федерального Собрания, призванная отразить разные стороны народного представительства, и не противоречат проистекающим из основ конституционного строя принципам разделения полномочий между федеральными органами государственной власти и их взаимодействия (их взаимоотношений). При увеличении числа представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации, в составе Совета Федерации, а также предоставлении Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, полномочий сенатора Российской Федерации ([статья 95, пункты "б", "в" части 2](#), Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции) явное численное преобладание в Совете Федерации представителей от субъектов Российской Федерации сохраняется, что не дает оснований поставить под сомнение федеративную основу двухпалатной модели российского парламентаризма.

Согласно предлагаемой [Законом](#) о поправке редакции [статей 83 \(пункт "е.3"\) и 102 \(пункт "л" части 1\)](#) Конституции Российской Федерации Совет Федерации уполномочен прекращать по представлению Президента Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом полномочия Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий. В настоящее время [Конституция](#) Российской Федерации ни в [главах 1 и 2](#), ни в [главе 7 "Судебная власть и прокуратура"](#) не закрепляет конкретного порядка прекращения полномочий судей, определяя лишь, что полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом ([статья 121, часть 2](#)). Наделение соответствующими полномочиями Совета Федерации и Президента Российской Федерации не может рассматриваться как несовместимое со [статьей 10](#) Конституции Российской Федерации, гарантирующей самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти, и с конституционной природой судебной власти в демократическом правовом государстве, принимая во внимание, что в соответствующей процедуре участвуют Президент Российской Федерации и законодательная власть в лице

Совета Федерации и она во всяком случае не допускает немотивированного и ничем не обоснованного прекращения полномочий судей, предполагая установление федеральным конституционным законом оснований и порядка такого прекращения.

**Законом** о поправке вводится институт конституционного контроля, осуществляемого Конституционным Судом Российской Федерации по запросу Президента Российской Федерации в отношении принятых в порядке, предусмотренном **статьями 107 (части 2 и 3) и 108 (часть 2)** Конституции Российской Федерации, законов до их подписания Президентом Российской Федерации (**статья 125, пункт "а" части 5.1**). Данные изменения направлены на обеспечение верховенства и высшей юридической силы Конституции Российской Федерации (**статья 1, часть 1; статья 4, часть 2; статья 15, части 1 и 2**), на разрешение возможных конституционных споров между Федеральным Собранием и Президентом Российской Федерации и тем самым на создание - в рамках дискреции конституционного законодателя - одного из механизмов сдержек и противовесов, а потому не могут расцениваться как несовместимые с принципами разделения властей и самостоятельности соответствующих органов.

4.3. Изменения в регулирование элементов конституционного статуса Правительства Российской Федерации, установленных **статьями 110 (части 1 и 3), 111 (части 1, 2, 3 и 4), 112, 114 (пункты "в", "в.1", "в.2", "е.1" - "е.6" части 1), 115 (части 1 и 3) и 117 (части 3 - 6)**, согласуются с местом Правительства Российской Федерации в системе органов государственной власти, характером его функций и взаимоотношений с другими федеральными органами государственной власти, позволяют обеспечить своевременное формирование Правительства Российской Федерации, определяют механизмы сдержек и противовесов при выражении недоверия Правительству Российской Федерации или отказе ему в доверии Государственной Думой.

5. Ряд изменений, предусмотренных **статьей 1** Закона о поправке, касается **главы 7 "Судебная власть и прокуратура"** Конституции Российской Федерации.

5.1. Так, согласно предлагаемой редакции **статьи 118 (часть 3)** Конституции Российской Федерации судебную систему Российской Федерации составляют Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов Российской Федерации. Как следует из взаимосвязи данной **статьи со статьями 71 (пункт "о"), 125, 126 и 128** Конституции Российской Федерации, этот перечень судов является исчерпывающим, что не противоречит **статьям 10 и 11** Конституции Российской Федерации, иным положениям **главы 1** Конституции Российской Федерации, а также ее **главам 2 и 9**.

5.2. Дополнение **Законом** о поправке **статей 118 (часть 2), 126 и 128 (часть 3)** Конституции Российской Федерации указанием на арбитражное судопроизводство как отдельный вид судопроизводства, наряду в том числе с гражданским и административным, также не вступает в противоречие с положениями **глав 1 и 2** Конституции Российской Федерации, поскольку исходит из наличия в судебной системе Российской Федерации арбитражных судов, решения которых по делам, являющимся по своей правовой природе гражданскими и административными, принимаются и проверяются, в том числе Верховным Судом Российской Федерации, в особом процессуальном порядке, обусловленном прежде всего субъектным составом и связанной с ним спецификой предмета такого рода споров. Это дополнение не

расходится с принципом самостоятельности судебной власти ([статья 10](#) Конституции Российской Федерации) и не ограничивает гарантированную [статьями 18 и 46](#) Конституции Российской Федерации судебную защиту прав и свобод.

[Статью 128 \(часть 3\)](#) Конституции Российской Федерации предлагается дополнить указанием на то, что полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются не только федеральным конституционным законом, но и [Конституцией](#) Российской Федерации, а порядок осуществления гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства регулируется также соответствующим процессуальным законодательством. Это корреспондирует [статьям 71 \(пункт "о"\), 125 и 126](#) Конституции Российской Федерации и направлено на уточнение системы правового регулирования судоустройства и судопроизводства, что служит целям реализации положений [глав 1 и 2](#) Конституции Российской Федерации.

5.3. На уточнение функций высших органов судебной власти - Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации - направлено изменение [Законом](#) о поправке [статей 125 и 126](#) Конституции Российской Федерации.

В [статье 125 \(часть 4\)](#) Конституции Российской Федерации вводится дополнительное условие подачи жалобы на нарушение конституционных прав и свобод граждан - исчерпание всех других внутригосударственных средств судебной защиты. Последовательное обжалование гражданином решения суда по крайней мере в апелляционном и кассационном порядке и лишь затем обращение в Конституционный Суд Российской Федерации в системе действующего правового регулирования судоустройства и процессуального законодательства обеспечат эффективность обжалования в рамках согласованного функционирования всех судов, составляющих единую судебную систему Российской Федерации. Поэтому требование об исчерпании иных предусмотренных законом способов судебной защиты в качестве условия допустимости жалобы в Конституционный Суд Российской Федерации не вступает в противоречие с правом граждан на судебную защиту ([статья 46, часть 1](#), Конституции Российской Федерации) и, более того, будет способствовать его реализации.

Предлагаемой редакцией [статьи 125 \(пункт "а" части 5.1\)](#) Конституции Российской Федерации предусмотрен институт предварительного конституционного контроля, который осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации по запросу Президента Российской Федерации в отношении проектов законов Российской Федерации о поправке к [Конституции](#) Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов. Установление такого полномочия Конституционного Суда Российской Федерации находится в пределах дискреции конституционного законодателя, как и закрепление иных новых полномочий Конституционного Суда Российской Федерации в [статье 125](#) Конституции Российской Федерации.

Согласно [статье 125 \(часть 1\)](#) Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции изменяется количество судей Конституционного Суда Российской Федерации с 19 на 11, в число которых входят Председатель Конституционного Суда Российской Федерации и его заместитель, что находится в пределах дискреции конституционного законодателя. При этом [частью 7 статьи 3](#) Закона о поправке предусмотрено, что судьи



Конституционного Суда Российской Федерации, осуществляющие свои полномочия на день вступления в силу [статьи 1](#) данного Закона, продолжают осуществлять полномочия судьи Конституционного Суда Российской Федерации до их прекращения по основаниям, установленным Федеральным конституционным [законом](#) от 21 июля 1994 года N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации", и, если после вступления в силу [статьи 1](#) данного Закона число судей Конституционного Суда Российской Федерации, осуществляющих на день вступления в силу [статьи 1](#) данного Закона полномочия судьи Конституционного Суда Российской Федерации, соответствует числу судей, предусмотренному [статьей 1](#) данного Закона, либо превышает его, новые судьи Конституционного Суда Российской Федерации не назначаются. Такое переходное регулирование, допускающее временное наличие в составе Конституционного Суда Российской Федерации большего числа судей, чем предусмотрено [Конституцией](#) Российской Федерации, согласуется с принципами независимости и несменяемости судей и не содержит в себе противоречия [статье 15 \(часть 1\)](#) Конституции Российской Федерации, поскольку является приемлемым способом достижения баланса конституционных ценностей применительно к решению этого вопроса.

5.4. [Статья 1](#) Закона о поправке предусматривает дополнение [статьи 129](#) Конституции Российской Федерации указанием на основные функции прокуратуры Российской Федерации, чем обеспечивается закрепление ее места в механизме обеспечения законности в соответствии со [статьей 15 \(часть 2\)](#) Конституции Российской Федерации.

В [главы 4, 5 и 7](#) Конституции Российской Федерации вносятся изменения, в соответствии с которыми меняется порядок назначения прокуроров. В частности, Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители, прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации, тогда как в настоящее время согласно [Конституции](#) Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации, а прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской Федерации. Данные изменения не могут расцениваться как несовместимые с принципами федеративного устройства, поскольку эти принципы не предполагают обязательного непосредственного участия субъектов Российской Федерации в формировании федеральных органов государственной власти, к которым относится прокуратура Российской Федерации, и поскольку новая процедура предусматривает участие в решении соответствующих кадровых вопросов Совета Федерации как палаты Федерального Собрания, представляющей прежде всего субъекты Российской Федерации. Они также не могут рассматриваться как ставящие под сомнение независимость деятельности прокуратуры Российской Федерации в рамках ее компетенции и как нарушающие принцип разделения властей.

6. Отдельная группа изменений положений [глав 3 - 7](#) Конституции Российской Федерации, предусмотренная [статьей 1](#) Закона о поправке, касается конституционного закрепления требований к лицам, замещающим должности Президента Российской Федерации, сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы,

Уполномоченного по правам человека, Председателя Правительства Российской Федерации, заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, федерального министра, иного руководителя федерального органа исполнительной власти, руководителя федерального государственного органа, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), судьи, прокурора (статья 77, часть 3; статья 78, часть 5; статья 81, части 2, 3 и 3.1; статья 95, часть 4; статья 97, часть 1; статья 103, пункт "е" части 1; статья 110, часть 4; статья 119; статья 129, часть 2, Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции).

6.1. Указанные лица не должны иметь гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Президентом Российской Федерации может стать только гражданин Российской Федерации, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Однако требование к кандидату на должность Президента Российской Федерации об отсутствии у него гражданства иностранного государства не распространяется на граждан Российской Федерации, ранее имевших гражданство иностранного государства, которое было принято или часть которого была принята в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным конституционным законом, и постоянно проживавших на территории принятого в Российскую Федерацию государства или территории принятой в Российскую Федерацию части государства.

Всем указанным лицам в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Для Президента Российской Федерации устанавливается повышенное требование к сроку постоянного проживания в Российской Федерации - не менее 25 лет. Для замещения должностей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы, Уполномоченного по правам человека, судьи вводится требование о постоянном проживании в Российской Федерации.

Для замещения должностей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), руководителя федерального государственного органа, сенатора Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, федерального министра, иного руководителя федерального органа исполнительной власти вводится требование о достижении тридцатилетнего возраста.

Предусматривается возможность установления федеральным законом дополнительных требований к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), к судьям судов Российской Федерации.

При этом в перечень предметов ведения Российской Федерации включено установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации ([статья 71, пункт "т", Конституции Российской Федерации](#) в предлагаемой редакции).

Конкретные условия замещения перечисленных в [Конституции](#) Российской Федерации публичных должностей и требования к лицам, их замещающим, не должны противоречить [статьям 1, 3, 4, 5, 6, 10, 11, 16, 19, 32 и 62](#) Конституции Российской Федерации.

Вводимые [Законом](#) о поправке предписания направлены на защиту суверенитета Российской Федерации, а в части возрастных требований обусловлены необходимостью наличия у претендента на соответствующую должность определенного жизненного опыта. Конституционный Суд Российской Федерации ранее указал, что [статья 32 \(часть 2\)](#) Конституции Российской Федерации закрепляет право быть избранным в органы государственной власти именно за гражданами Российской Федерации как лицами, находящимися в особой устойчивой политико-правовой связи с государством. На нормативное содержание пассивного избирательного права может влиять наличие у гражданина Российской Федерации политико-правовой связи с другим государством, т.е. его пребывание в гражданстве иностранного государства. [Конституция](#) Российской Федерации, предусматривая в [статье 62 \(часть 2\)](#) специальную норму, предполагающую возможность установления федеральным законом особенностей правового положения граждан Российской Федерации, имеющих гражданство иностранного государства, допускает тем самым и возможность специального правового регулирования прав и свобод, прежде всего политических, данной категории граждан Российской Федерации, включая пассивные избирательные права как институт суверенной государственности, приобретение которых связывается, по общему правилу, с наличием у лица гражданства. Гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, находится в политико-правовой связи одновременно с Российской Федерацией и с соответствующим иностранным государством, перед которым он также несет конституционные и иные, вытекающие из законов данного иностранного государства, обязанности. Значение для него гражданства Российской Федерации как политико-юридического выражения ценности связи с Отечеством снижается. Формально-юридическая либо фактическая подчиненность депутата законодательного (представительного) органа государственной власти суверенной воле не только народа Российской Федерации, но и народа иностранного государства не согласуется с конституционными принципами независимости депутатского мандата и государственного суверенитета и ставит под сомнение верховенство [Конституции](#) Российской Федерации ([Определение](#) от 4 декабря 2007 года N 797-О-О).

Это применимо и к иным, перечисленным в [Конституции](#) Российской Федерации, должностям, замещая которые гражданин может принимать единоличное публично-властное решение, т.е. установление соответствующих требований допустимо как на

конституционном уровне, так и на основе прямого конституционного указания - федеральным законом.

Сказанное не противоречит выводу Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированному в [Постановлении](#) от 22 июня 2010 года № 14-П, о том, что положения федерального закона, лишаящие гражданина Российской Федерации, получившего вид на жительство на территории иностранного государства, возможности быть членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса, не соответствуют [Конституции](#) Российской Федерации, ее [статьям 19 \(часть 2\), 32 \(часть 1\) и 55 \(часть 3\)](#), - данный вывод был адресован федеральному законодателю, касался пределов его конституционных полномочий и не может рассматриваться как связывающий конституционного законодателя.

Кроме того, гражданин Российской Федерации не лишен возможности отказаться от гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и тем самым снять препятствие для занятия соответствующих публичных должностей.

То же самое в равной мере справедливо и применительно к запрету открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации (порядок реализации которого должен быть установлен федеральным законом), поскольку это также подразумевает наличие у лица, замещающего соответствующую должность, жизненных интересов за пределами Российской Федерации и делает его уязвимым перед посторонним влиянием.

Введение отдельных требований о постоянном проживании в Российской Федерации, причем не увязанных с конкретным его сроком, а также о достижении тридцатилетнего возраста не может расцениваться как несовместимое с положениями [глав 1 и 2](#) Конституции Российской Федерации. В этих главах не содержится положений, которые исключали бы возможность закрепления требований к достижению определенного возраста лицами, претендующими на замещение публичных должностей, а потому предлагаемое требование - тем более что согласно ему необходимый возраст меньше установленного для кандидата на должность Президента Российской Федерации - не может рассматриваться как чрезмерное и не согласующееся с принципами демократического государства и равенства.

Повышение же требования о продолжительности проживания в Российской Федерации (с 10 лет до 25 лет) к кандидату на должность Президента Российской Федерации - с учетом особых правил для граждан Российской Федерации, ранее имевших гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным конституционным законом, и постоянно проживавших на территории принятого в Российскую Федерацию государства или территории принятой в Российскую Федерацию части государства, - не противоречит [главам 1 и 2](#) Конституции Российской Федерации. Введение для Президента Российской Федерации требования не иметь ни в прошлом, ни в настоящем гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, согласуется с особым конституционно-

правовым статусом главы государства, на которого возложены основные обязанности по охране государственного суверенитета.

Этим статусом предопределяется возможность закрепления в [Конституции](#) Российской Федерации ряда специальных требований к кандидату на должность Президента Российской Федерации, гарантирующих его правовую и эмоциональную (духовно-культурную) связь с Российским государством. В частности, требование об отсутствии в прошлом гражданства иностранного государства даже применительно к случаям, когда иностранный гражданин получил гражданство Российской Федерации в порядке натурализации, является допустимой и применяемой в мировой практике конституционного регулирования гарантией соблюдения гражданской верности как неперемennого условия занятия должности главы государства. [Конституция](#) Российской Федерации может своими предписаниями обеспечивать уверенность в стабильности правовой связи соответствующего лица с Российской Федерацией, в том числе с учетом того, что факт перехода лица в прошлом из гражданства другого государства в российское гражданство способен восприниматься как снижающий такую уверенность. Это согласуется с положениями [Конституции](#) Российской Федерации о суверенитете Российской Федерации ([статья 4, часть 1](#)) и народовласти ([статья 3, часть 1](#)).

Названные требования текстуально вынесены (выделены) из [главы 2](#) Конституции Российской Федерации, в которую включена ее [статья 32](#), гарантирующая право на участие в управлении делами государства, в том числе право быть избранным, и по своей сути представляют не столько элемент регулирования пассивного избирательного права, сколько элемент особого статуса Президента Российской Федерации. В любом случае они являются специальными нормами в рамках единого конституционного регулирования. В таком качестве они не могут - в части требования об отсутствии в прошлом гражданства другого государства - рассматриваться как вступающие в конфликт с положением [статьи 6 \(часть 1\)](#) Конституции Российской Федерации о равенстве гражданства независимо от оснований приобретения. Последнее означает, что все граждане Российской Федерации независимо от оснований приобретения гражданства обладают на ее территории всеми правами и свободами и несут равные обязанности, предусмотренные [Конституцией](#) Российской Федерации, но не может исключать наличия специальных условий, установленных самой [Конституцией](#) Российской Федерации, для выполнения гражданами наиболее значимых публичных функций.

Однако наличие у гражданина в прошлом вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, могло быть связано с исполнением им обязанностей перед Российской Федерацией или Союзом ССР. Применительно к таким случаям, исходя из целевого назначения соответствующего требования, данное обстоятельство не должно расцениваться как препятствие для занятия должности Президента Российской Федерации.

6.2. Еще одно предлагаемое ограничение для занятия должности Президента Российской Федерации предполагает, что одно и то же лицо не может занимать ее более двух сроков, тогда как в настоящее время [статья 81 \(часть 3\)](#) Конституции Российской Федерации связывает этот запрет с двумя сроками подряд. Введение этого - нового по содержанию - требования, направленного на упрочение гарантий периодической сменяемости Президента Российской Федерации, не может рассматриваться как

несовместимое с положениями [глав 1 и 2](#) Конституции Российской Федерации. Предусматривая более ограничительные в сравнении с действующими правила такой сменяемости, [Закон](#) о поправке вместе с тем установил на конституционном уровне гарантии Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение полномочий не в связи с отрешением от должности ([статьи 92.1 и 93](#); [статья 95, пункт "б" части 2](#), Конституции Российской Федерации), что явно и недвусмысленно подтверждает принципиальное намерение конституционного законодателя обеспечить в конституционной практике периодическую сменяемость лиц, занимающих должность Президента Российской Федерации.

В то же время конституционный законодатель предусмотрел в [статье 81 \(часть 3.1\)](#) Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции, что положение ее [статьи 81 \(часть 3\)](#), ограничивающее число сроков, в течение которых одно и то же лицо может занимать должность Президента Российской Федерации, применяется к лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента Российской Федерации, без учета числа сроков, в течение которых оно занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления в силу поправки к [Конституции](#) Российской Федерации, вносящей соответствующее ограничение, и не исключает для него возможности занимать должность Президента Российской Федерации в течение сроков, допустимых указанным положением, а в [части 6 статьи 3](#) Закона о поправке - что установленное [статьей 81 \(части 3 и 3.1\)](#) Конституции Российской Федерации в редакции данного [Закона](#) регулирование допустимого числа сроков, в течение которых одно и то же лицо может занимать должность Президента Российской Федерации, не препятствует лицу, занимавшему и (или) занимающему должность Президента Российской Федерации на момент вступления указанной поправки в силу, участвовать в качестве кандидата на выборах Президента Российской Федерации после включения указанной редакции в текст [Конституции](#) Российской Федерации на установленное поправкой допустимое число сроков, вне зависимости от числа сроков, в течение которых указанное лицо занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления данной поправки в силу.

Первое из этих положений носит общий характер, равно по юридической силе положению [статьи 81 \(часть 3\)](#) Конституции Российской Федерации, которое применяется с его учетом, и фактически определяет порядок вступления в силу изменения [статьи 81 \(часть 3\)](#) Конституции Российской Федерации, усиливающего (ужесточающего) предусмотренное ею ограничение. Второе конкретизирует его применительно к правоотношениям, сложившимся на момент возможного вступления соответствующих положений [статьи 81](#) Конституции Российской Федерации в силу. При этом они выступают, по существу, переходными положениями по отношению к изменению [статьи 81 \(часть 3\)](#) Конституции Российской Федерации. Такое регулирование объективно расширяет возможности конкретных лиц, к которым на день возможного вступления его в силу оно будет относиться, занимать в случае избрания на должность Президента Российской Федерации как больше двух сроков, так и больше двух сроков подряд.

Решение о предельном числе сроков полномочий (сроков полномочий подряд), в течение которых возможно занятие должности главы государства с республиканской формой правления одним лицом (в том числе в качестве переходных положений), всегда является, по существу, вопросом выбора баланса между различными конституционными ценностями. С одной стороны, конституционная характеристика демократического

правового государства предполагает, хотя и не предопределяет, установление в этом аспекте достаточно жестких ограничений. С другой стороны, конституционный принцип народовластия подразумевает возможность реализации народом права избрать на свободных выборах то лицо, которое он посчитает наиболее достойным должности главы государства, притом что его определение в рамках электоральной конкуренции всегда остается за избирателями, а наличие у лица статуса действующего главы государства отнюдь не предрешает победы на выборах, поскольку другие кандидаты могут ограничиваться обнародованием своих программ и критикой действующего главы государства, а последний объективно связан необходимостью предъявить результаты своей деятельности за прошедший период. На фоне этого базового баланса конституционный законодатель может учитывать и конкретно-исторические факторы принятия соответствующего решения, в том числе степень угроз для государства и общества, состояние политической и экономической систем и т.п.

В то же время если в Основном [Законе](#) вопрос о предельном числе сроков полномочий (сроков полномочий подряд), в течение которых возможно занятие должности главы государства, решен таким образом, что соответствующие ограничения не предусматриваются или редуцируются, в том числе в качестве переходных положений в связи с изменением их регулирования, то это решение - с тем чтобы гарантировать реализацию конституционно-правовых характеристик государства как демократического, правового, имеющего республиканскую форму правления, - должно в любом случае сопровождаться другими институциональными гарантиями. К таковым относятся прежде всего развитый парламентаризм, реальная многопартийность, наличие политической конкуренции, эффективная модель разделения властей, снабженная системой сдержек и противовесов, а также обеспечение прав и свобод независимым правосудием, включая деятельность Конституционного Суда Российской Федерации.

[Закон](#) о поправке существенно расширяет возможности Федерального Собрания в сфере формирования исполнительной власти и контроля (например, новые [пункты "к", "м" части 1 статьи 102](#), новые [пункты "а.1", "г.1" части 1 статьи 103](#), новая [статья 103.1](#) Конституции Российской Федерации), совершенствуя тем самым конституционную модель разделения властей. При этом Государственная Дума приобретает более устойчивые позиции в системе сдержек и противовесов в связи с сокращением случаев, когда она подлежит обязательному роспуску ([часть 4 статьи 111](#) и [часть 4 статьи 117](#) Конституции Российской Федерации в редакции данного [Закона](#)). никоим образом не затрагиваются в негативном аспекте многопартийность и политическая конкуренция, притом что за последнее десятилетие в едином комплексе развития законодательной основы политико-партийных и избирательных отношений в Российской Федерации были предприняты меры, направленные на их укрепление.

Соответственно, в [Конституции](#) Российской Федерации вопрос о числе сроков, в течение которых одно лицо может занимать должность Президента Российской Федерации, может быть решен по-разному. В ее [главах 1 и 2](#), равно как и в [главе 9](#), не имеется положений, которые могли бы опровергнуть возможность такого решения, которое предлагается реализовать в [статье 81 \(части 3 и 3.1\)](#) Конституции Российской Федерации и в [части 6 статьи 3](#) Закона о поправке. Например, запрет присвоения власти в Российской Федерации ([статья 3, часть 4](#), Конституции Российской Федерации) во всяком случае не относится к ситуации, когда лицо избирается, пусть неоднократно и подряд, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном

голосовании. Конституционному законодателю также не может быть отказано в дискреции, даже усиливая (ужесточая) предусмотренное [статьей 81 \(часть 3\)](#) Конституции Российской Федерации ограничение числа сроков, допустить возможность (с учетом этого и других изменений [Конституции](#) Российской Федерации) преодоления - в качестве переходной меры - ранее установленных ограничений.

Указание в [Определении](#) Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 года N 134-О на то, что два срока полномочий подряд, о чем идет речь в [статье 81 \(часть 3\)](#) Конституции Российской Федерации, составляют конституционный предел, превышения которого [Конституция](#) Российской Федерации не допускает, основано на действующей в момент его принятия (и на сегодняшний день, до возможного вступления в силу изменений, предусмотренных [Законом](#) о поправке) редакции [статьи 81 \(часть 3\)](#) Конституции Российской Федерации, положение которой не было ни само изменено, ни дополнено. Во всяком случае, оно не увязано в аргументации Конституционного Суда Российской Федерации с какими-либо положениями [глав 1 и 2](#) Конституции Российской Федерации, которые позволяли бы рассматривать соответствующую позицию как общее правило, не обусловленное конкретным нормативным содержанием [статьи 81](#) Конституции Российской Федерации.

Кроме того, в [Определении](#) от 5 ноября 1998 года N 134-О подчеркивалось применительно к рассматриваемой в нем ситуации, что "[Конституция](#) Российской Федерации не содержит специальной оговорки о том, что указанный в [пункте 3](#) ее раздела второго "Заключительные и переходные положения" срок полномочий Президента Российской Федерации не включается в сроки, предусмотренные [статьей 81 \(часть 3\)](#) Конституции Российской Федерации". Это кардинальным образом отличается от ситуации, когда положениями [статьи 81 \(часть 3.1\)](#) Конституции Российской Федерации в предлагаемой редакции и [части 6 статьи 3](#) Закона о поправке как раз и предусматривается специальная оговорка, не исключающая возможности занимать должность Президента Российской Федерации без учета числа сроков, в течение которых лицо, на которое распространяются эти положения, занимало и (или) занимает эту должность на момент вступления в силу поправки к [Конституции](#) Российской Федерации. Таким образом, данная позиция, выраженная в указанном [Определении](#), по существу, подтверждает возможность регулирования, предусмотренного в этом аспекте [Законом](#) о поправке.

С учетом того что изменения в [Конституцию](#) Российской Федерации, предусмотренные [статьей 1](#) Закона о поправке, включая ее [статью 81 \(часть 3.1\)](#), считаются одобренными, только если за них проголосовало более половины граждан Российской Федерации, принявших участие в общероссийском голосовании, предполагается, что предусмотренная ею возможность занимать должность Президента Российской Федерации больше двух сроков подряд возникнет только в случае, если получит поддержку в результате волеизъявления народа Российской Федерации. Это придает дополнительную конституционную легитимность соответствующему решению.

Таким образом, положения, устанавливающие новые с точки зрения конституционного текста требования к лицам, претендующим на замещение указанных в [Конституции](#) Российской Федерации должностей, в том числе положение ее [статьи 81 \(часть 3.1\)](#) в предлагаемой редакции и связанное с ним положение [части 6 статьи 3](#) Закона о поправке, не противоречат основам конституционного строя и - с учетом как изложенных, так и иных конституционных принципов - соответствуют положениям [глав](#)



1 и 2 Конституции Российской Федерации, а также ее [главе 9](#).

7. [Статьей 1](#) Закона о поправке предусмотрены изменения в конституционное регулирование организации и функционирования местного самоуправления.

В главы 4 "Президент Российской Федерации" ([статья 80, часть 2](#)) и 8 "Местное самоуправление" ([статья 132, часть 3](#)) Конституции Российской Федерации включены положения о единой системе публичной власти и о вхождении в эту систему органов местного самоуправления. Также предлагается указать в [статье 132 \(часть 3\)](#) Конституции Российской Федерации, что органы местного самоуправления и органы государственной власти осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Принцип единой системы публичной власти, хотя и не нашел буквального закрепления в [главе 1](#) Конституции Российской Федерации, вместе с тем имплицитно следует из конституционных положений о соединении многонационального народа Российской Федерации общей судьбой на своей земле, сохранении исторически сложившегося государственного единства и возрождении суверенной государственности России ([преамбула](#)), о Российской Федерации - России как демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления ([статья 1](#)), о единственном источнике власти - многонациональном народе Российской Федерации, являющемся носителем суверенитета, который распространяется на всю территорию России, и осуществляющем свою власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления ([статья 3, части 1 и 2; статья 4, часть 1](#)), во взаимосвязи с указанием на установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления ([статья 72, пункт "н" части 1](#)). Категория "единая система публичной власти" производна, таким образом, от основополагающих понятий "государственность" и "государство", означающих политический союз (объединение) многонационального российского народа. Общая суверенная власть данного политического союза распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией Российской Федерации ([статьи 5, 10, 11 и 12](#)). Следовательно, органы местного самоуправления, которые согласно [статье 12](#) Конституции Российской Федерации не входят в систему органов государственной власти, указанных в ее [статьях 10 и 11](#), во всяком случае входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального российского народа. Иное, в частности, влекло бы нарушение государственного единства Российской Федерации и означало бы неприменимость к местному самоуправлению базовых конституционно-правовых характеристик Российского государства ([статья 1, часть 1](#), Конституции Российской Федерации), что является конституционно-правовым нонсенсом.

В своем функциональном предназначении единство публичной власти выражается и в том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления ([статьи 2 и 18](#) Конституции Российской Федерации), что во всяком случае предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации и объективную необходимость взаимодействия с органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта Российской Федерации, призванных создавать условия для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории данного субъекта Российской Федерации, как на достаточное основание для участия органов государственной власти в законодательном регулировании порядка формирования органов местного самоуправления, а также для участия выборных лиц местного сообщества, учета их мнения в рамках процедуры замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (постановления от 24 декабря 2012 года [N 32-П](#) и от 1 декабря 2015 года [N 30-П](#)).

Местное самоуправление, будучи коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно - выражением власти местного сообщества, вместе с тем в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и, прежде всего (имея в виду объективно существующие наиболее тесные взаимосвязи публичных функций и задач, осуществляемых региональными и муниципальными органами власти), с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Возложение [Конституцией](#) Российской Федерации именно на органы местного самоуправления самостоятельного решения вопросов местного значения ([статья 130, часть 1](#)) не препятствует конструктивному, основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и участием органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории - как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями ([статья 132, часть 2](#), Конституции Российской Федерации), так и в иных формах ([Постановление](#) Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 года [N 33-П](#)).

Таким образом, под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории. Это не отрицает самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти ([статья 12](#) Конституции Российской Федерации).

В [статью 131 \(части 1, 1.1 и 3\)](#) Конституции Российской Федерации предлагается включить положения о том, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом, органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных

лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом, и федеральным же законом могут устанавливаться особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях. Приведенные положения не могут рассматриваться как несовместимые с требованиями [статьи 12](#) Конституции Российской Федерации, поскольку не предполагают искажения конституционной природы местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению, умаления его самостоятельности по отношению к другим уровням публичной власти в пределах его полномочий, притом что [главы 1 и 2](#) Конституции Российской Федерации не определяют конкретных форм и порядка осуществления местного самоуправления, в том числе не исключают особенностей осуществления публичной власти на отдельных территориях.

Не усматривается несоответствия [главам 1 и 2](#) Конституции Российской Федерации, в том числе ее [статье 12](#), и в указании на муниципальные образования как территориальную основу местного самоуправления, а также в отсылках по вопросам, касающимся организации местного самоуправления, к федеральному закону.

В [статью 132 \(части 1 и 2\)](#) Конституции Российской Федерации предлагается включить положения, относящиеся к компетенции органов местного самоуправления обеспечение в соответствии с федеральным законом в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи и предусматривающие возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не только федеральным законом, но и законом субъекта Российской Федерации при условии передачи необходимых материальных и финансовых средств и при подконтрольности государству реализации переданных полномочий. Осуществление охраны общественного порядка исключается из закрепленной этой [статьей](#) компетенции органов местного самоуправления, а вместо установления этими органами местных налогов и сборов предусматривается их введение. Эти изменения также не могут расцениваться как не соответствующие [главам 1 и 2](#) Конституции Российской Федерации, не противоречат конституционной природе местного самоуправления и вытекающим из нее принципам его взаимодействия с другими уровнями публичной власти.

Предлагаемое изменение в [статью 133](#) Конституции Российской Федерации, предусматривающее, что местному самоуправлению гарантируется (в отличие от действующей ее [редакции](#), гарантирующей компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти) компенсация дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, направлено на уточнение гарантий местного самоуправления и соответствует [главам 1 и 2](#) Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь [частями 2 и 3 статьи 3](#) Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", [статьями 6, 72, 74, 75, 78 и 79](#) Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

пришел к заключению:

1) порядок вступления в силу [статьи 1](#) Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" соответствует [Конституции](#) Российской Федерации;

2) не вступившие в силу положения [Закона](#) Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" соответствуют положениям [глав 1, 2 и 9](#) Конституции Российской Федерации.

Настоящее Заключение незамедлительно направляется Президенту Российской Федерации.

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

Настоящее Заключение подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Заключение должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд  
Российской Федерации