

УДК 34

## Правовые формы присоединения новых территорий: систематизация российского и международного опыта

**Исаев Данила Антонович**

Студент,  
Институт философии и права  
Новосибирского государственного университета,  
630090, Российская Федерация, Новосибирск, ул. Пирогова, 2;  
e-mail: 1isaevdaniila0@gmail.com

### Аннотация

Настоящая статья посвящена сравнению российского и зарубежного опыта по вопросу присоединения новых территорий. Формулируются выводы, что международному праву отводится первостепенная роль в вопросе присоединения государств, а международно-правовая процедура предшествует внутригосударственным правовым преобразованиям и выступает условием для их наступления; среди федеративных государств на европейском континенте большинство народов уже объединены в собственных политических границах, тогда как на американском континенте, в Океании и Азии этот процесс еще нельзя считать завершенным; закрепленная в России процедура присоединения соответствует международно-правовым стандартам и отличается высокой степенью легитимности и легальности, однако практика применения законодательных норм может быть существенно усовершенствована; в США присоединение новых территорий может быть реализовано как через форму международно-правового договора, так и через форму совместной резолюции палат Конгресса, причем в зависимости от условий последствием присоединения может быть наделение территории не статусом штата, а статусом инкорпорированной территории.

### Для цитирования в научных исследованиях

Исаев Д.А. Правовые формы присоединения новых территорий: систематизация российского и международного опыта // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 8А. С. 57-62.

### Ключевые слова

Новые территории, процедура присоединения, крымское право, сравнительно-правовые исследования.

## Введение

Процесс присоединения новых территорий осуществляется в соответствии с императивными нормами международного права (*jus cogens*) [Кремнев, 2021], а также с учетом двухсторонних международных договоров и норм национального законодательства.

Нормы *jus cogens* устанавливают условия и последствия присоединения, ключевыми из которых являются добровольность и независимость присоединяемого государства, основанные на принципе невмешательства во внутренние дела государства (Декларации о принципах международного права от 24 октября 1970 года). Среди последствий присоединения нормы *jus cogens* определяют правопреемство государств, если иное не предусмотрено договором [Толстых, 2019, 120-135].

Двусторонние международные соглашения фиксируют намерение сторон о присоединении, статус присоединенного государства, организацию публичных институтов и вопросы правопреемства, в том числе по международным договорам, гражданству, собственности и др.

Национальные нормы регулируют участие компетентных органов обеих сторон в процессе присоединения, хотя отсутствие соответствующего регулирования не является препятствием для присоединения, что подтверждается примерами с участием Ньюфаундленда (1949 г.) [Blake Raymond, Baker Melvin, 2019] и Саарланда (1955 г.) [Becker Frank, 2009].

Из 28 федераций мира 16 предусматривают явно выраженную возможность присоединения новых территорий, из них 1 – в Европе (Россия), 5 – в Азии (Пакистан, Малайзия, ОАЭ, Индия, Непал), 3 – в Африке (Эфиопия, Сомали, Коморские острова), 5 – в Америке (Аргентина, Венесуэла, США, Канада, Сен-Китс и Невис), 2 – в Океании (Австралия и Федеративные штаты Микронезии). Не предусмотрели такой возможности, следовательно, оставшиеся 12 государств: 5 – в Европе (Германия, Бельгия, Австрия, Швейцария, Босния и Герцеговина), 1 – в Азии (Ирак), 4 – в Африке (Судан, Южный Судан, Нигерия, Танзания), 2 – в Америке (Бразилия, Мексика).

Из этих данных можно сделать вывод, что среди федеративных государств на европейском континенте большинство народов уже объединены в собственных политических границах, тогда как на американском континенте, в Океании и Азии этот процесс еще нельзя считать завершенным.

## Основная часть

Как видно, Россия – одно из немногих государств, в национальном правовом порядке которого нормативно закреплена процедура присоединения новых субъектов федерации.

Принятие нового субъекта в Российскую Федерацию является одной из пяти процедур, предусмотренных Конституцией РФ. Статья 137 высшего закона описывает четыре процедуры, три из которых указаны в первой части, а одна – во второй. Часть 1 статьи 137 предполагает принятие специального закона для каждого конкретного случая присоединения или образования нового субъекта. Общий закон, регулирующий эти процедуры, указан в части 2 статьи 65 и действует с 2001 года (6-ФКЗ). Однако закон для изменения статуса субъекта пока не принят.

На практике при принятии федеральных конституционных законов *ad hoc* процедуры принятия и образования нового субъекта часто объединяются в одну, что поддержано Конституционным Судом РФ в Постановлении от 19 марта 2014 года. Тем не менее,

федеральный конституционный закон 6-ФКЗ четко разделяет эти процедуры в отдельных главах и дает соответствующие определения (статья 1).

Процедура принятия нового субъекта в состав РФ регламентируется федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ. Статья 1 устанавливает, что принятие нового субъекта в РФ – это процедура, предусматривающая изменение состава субъектов Российской Федерации в результате присоединения к Российской Федерации иностранного государства или его части. В статье 3 закреплены основные условия присоединения, включая добровольность, соблюдение государственных интересов РФ, принципов ее федеративного устройства, прав и свобод человека и гражданина, а также учет сложившихся исторических, хозяйственных и культурных связей субъектов РФ, их социально-экономических возможностей.

Статья 4 Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ определяет статус принятого субъекта, который ранее являлся самостоятельным государством. По умолчанию новый субъект получает статус республики, однако возможны и другие варианты, такие как статус края или области, если это предусмотрено договором. При присоединении части государства договор должен обязательно предусматривать один из статусов, указанных в статье 5 Конституции РФ (за исключением статуса города федерального значения). Отметим, что Конституционный Суд РФ в Постановлении от 19 марта 2014 года принятие в состав РФ города федерального значения (Севастополя) не счел противоречащим Конституции, поэтому статью 4 Федерального закона № 6-ФКЗ следует воспринимать в расширительном толковании, что позволяет принять в состав России государство или его часть в любом статусе, предусмотренном Конституцией РФ.

Процедура принятия нового субъекта направлена на обеспечение легитимности через волеизъявление Президента РФ, Государственной Думы и Совета Федерации, а также на соблюдение легальности через проверку договора Конституционным Судом РФ.

Одним из сложных вопросов, возникающих в практике 2014 и 2022 годов, является момент принятия нового субъекта в состав Российской Федерации. Конституция РФ четко закрепляет состав федерации в статье 65, что означает, что до тех пор, пока новый субъект не будет официально назван в этой статье, он не может быть признан частью федерации. В соответствии с частью 4 статьи 9 Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ, изменения в статью 65 Конституции РФ, которые определяют состав Российской Федерации, должны быть внесены на основании федерального конституционного закона, регулирующего принятие нового субъекта. Этот процесс осуществляется в порядке, установленном частью 2 статьи 108 Конституции РФ, требующем поддержания изменений не менее чем двумя третьими голосов депутатов Госдумы и тремя четвертями голосов сенаторов Совета Федерации.

Однако, несмотря на это, договоры 2014 и 2022 годов содержат положения, согласно которым «республика считается принятой в Российскую Федерацию с даты подписания настоящего договора», а «договор временно применяется с даты подписания и вступает в силу с момента ратификации». Это означает, что с момента подписания договора в глазах сторон субъект уже считается частью Российской Федерации, несмотря на то, что он еще не был включен в статью 65 Конституции.

Таким образом, решение парламента, которое обеспечивает вступление в силу договора и внесение изменений в статью 65, становится последующим шагом, а сама процедура подписания договора фактически определяется как момент, с которого субъект считается частью РФ. Конституционный Суд РФ в своем решении от 19 марта 2014 года подтвердил конституционность такой процедуры, что позволяет утверждать, что, даже если парламент не

ратифицирует договор, его положения будут продолжать действовать.

В Конституции США, как и в российском законодательстве, предусмотрено правомочие Конгресса принимать новые штаты в союз (раздел 3 статьи 4). Однако, как указывает один из отцов-основателей США Томас Джефферсон, это положение не следует понимать буквально, поскольку Конституция не предусматривала процедуру присоединения новых территорий [The Writings of Thomas Jefferson: 1776-1781, 2024, 410-411]. Тем не менее, Сенат США все же ратифицировал договор с Францией о покупке Луизианы в 1803 году, сославшись на подразумеваемые полномочия, несмотря на отсутствие четко прописанной процедуры в Конституции.

Судья Верховного Суда Джозеф Стори в своем комментарии к Конституции отмечает, что право Конгресса на принятие новых штатов, по сути, относится к территориям, которые должны были быть образованы в рамках старых границ, установленных Ордонансом 1787 года. Он подчеркивает, что Конгресс не имел полномочий на создание территориальных правительств, что становилось необходимым при присоединении новых территорий [Joseph Story, 1833, 156-168]. В то же время и Д. Стори находит аргументирует в пользу присоединения новых территорий: это возможно сделать, используя права Конгресса на ведение войны и заключение договоров с согласия Сената.

После покупки Луизианы США неоднократно присоединяли новые территории, но процедуры для этого не были унифицированы. Например, при присоединении Техаса в 1845 году использование договора было невозможным, так как не удалось бы набрать двух третей голосов в Сенате, а заключение договора с самопровозглашенной территорией привело бы к объявлению войны Мексике. В результате была принята совместная резолюция, которая требовала простого большинства голосов в обеих палатах Конгресса [Nugent Walter, 2009].

Аргументы против подхода, использованного для присоединения Техаса в 1845 году, сводились к следующему. Во-первых, утверждалось, что цели договора были достигнуты в обход официальной процедуры заключения договора. Во-вторых, критиковалось распространение формы совместной резолюции, предназначенной для принятия новых штатов, на присоединение новых территорий. В-третьих, возникла правовая аномалия: Техас не мог быть представлен в Сенате, так как его граждане были гражданами США менее 9 лет [Maltz Earl, 2006, 382-389]. Несмотря на эти возражения, резолюция была принята с твердым большинством в Палате представителей и неустойчивым результатом 27 голосов «за» и 25 «против» в Сенате, при этом аргументировалось, что Техас никогда не был законно передан Испанией, и поэтому его присоединение не отличалось от присоединения Вермонта в 1791 году. Верховный Суд США в деле *DeLima v. Bidwell* (1901) не оспорил порядок присоединения Техаса, утверждая, что с момента принятия резолюции Техас уже не являлся иностранным государством.

Также важно обратить внимание на статус территорий, приобретенных США в одностороннем порядке или по результатам военных действий. Такие территории, как Американское Самоа, Гуам, Северные Марианские острова, Пуэрто-Рико и Виргинские острова, получили статус инкорпорированных территорий [Terrasa Gabriel, 1997]. Эти территории не считаются штатами, хотя, например, Гавайи, присоединенные в 1898 году, получили все же статус штата в 1950 году. Юридическим основанием для присоединения этих территорий служат совместные резолюции, аналогичные той, что была использована для присоединения Техаса. Верховный Суд США в деле *Downes v. Bidwell* (1901) утвердил «доктрину территориальной инкорпорации», согласно которой на граждан этих территорий не распространяются Билль о правах и другие конституционные гарантии, однако сохраняются

определенные «неотъемлемые» права [DEVELOPMENTS IN THE LAW, www]. Это означает, что жители этих территорий имеют ограниченный доступ к социальным пособиям, отсутствуют полномочия по выбору Президента США, а их представители в Конгрессе могут лишь давать совещательные голоса.

### Заключение

В заключение следует отметить, что, несмотря на важность политического аспекта в вопросе присоединения новых территорий, право играет ключевую роль в защите от необоснованных и нелегитимных решений. Оно должно служить гарантом высокой легитимности народного волеизъявления и предотвращать возможные человеческие жертвы, обеспечивая соблюдение принципов справедливости и законности в таких процессах.

### Библиография

1. Кремнев П.П. Общепризнанные принципы и нормы *jus cogens* и обязательства *erga omnes*: юридическая природа и иерархия в российской правовой системе // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2021. № 12(3). С. 783-802.
2. Толстых В.И. Курс международного права. М.: Проспект, 2019. 736 с.
3. Becker Frank G. «Deutsch die Saar, immerdar!» Die Saarpropaganda des Bundes der Saarvereine 1919-1935. Universität des Saarlandes, Saarbrücken, 2009.
4. Blake Raymond B., Baker Melvin. Where Once They Stood: Newfoundland's Rocky Road to Canada. Regina, Saskatchewan: University of Regina Press, 2019.
5. DEVELOPMENTS IN THE LAW. Vol. 130 Harv. L. Rev. 1617. URL: <https://harvardlawreview.org/print/vol-130/us-territories-introduction>.
6. Joseph Story. Commentaries on the Constitution of the United States. Book 3 / Chapter 27. Boston: Hilliard, Gray & Co, 1833. 760 p.
7. Maltz Earl M. The Constitution and the Annexation of Texas (2006). Constitutional Commentary. P. 381-481.
8. Nugent Walter. Habits of Empire: a History of American Expansionism. New York: Random House, 2009. 436 p.
9. Terrasa Gabriel. United States, Puerto Rico, and the Territorial Incorporation Doctrine: Reaching a Century of Constitutional Authoritarianism // The John Marshall Law Review. 1997. No. 31. P. 55-93.
10. The Writings of Thomas Jefferson: 1776-1781. Vol. 10. 2024. 560 p.

## Legal forms of annexation of new territories: systematization of Russian and international experience

**Danila A. Isaev**

Student,  
Institute of Philosophy and Law  
of the Novosibirsk State University,  
630090, 2 Pirogova str., Novosibirsk, Russian Federation;  
e-mail: [1isaevdanila0@gmail.com](mailto:1isaevdanila0@gmail.com)

### Abstract

The present study is devoted to the comparison of Russian and foreign experience on the issue of accession of new territories. The conclusions are formulated that the international law is given a primary role in the issue of accession of states, and the international legal procedure precedes

domestic legal transformations and acts as a condition for their occurrence; among the federal states on the European continent, the majority of peoples have already been united in their own political boundaries, while on the American continent, in Oceania and Asia this process can not yet be considered complete; the accession procedure enshrined in Russia highly corresponds to international law and characterized by a high degree of legitimacy and legality, but the practice of application of legislative norms can be significantly improved; in the United States, the accession of new territories can be implemented both through the form of an international legal treaty and through a joint resolution of the houses of Congress, and depending on the conditions, the consequence of accession can be the granting of the territory not the status of a state, but the status of incorporated territory.

### **For citation**

Isaev D.A. (2024) *Pravovye formy prisoedineniya novykh territorii: sistematizatsiya rossiiskogo i mezhdunarodnogo opyta* [Legal forms of annexation of new territories: systematization of Russian and international experience]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (8A), pp. 57-62.

### **Keywords**

New territories, accession procedure, Crimean law, comparative legal studies.

## **References**

1. Becker Frank G. *Deutsch die Saar, immerdar!* Die Saarpropaganda des Bundes der Saarvereine 1919-1935. Universität des Saarlandes, Saarbrücken, 2009.
2. Blake Raymond B., Baker Melvin. *Where Once They Stood: Newfoundland's Rocky Road to Canada*. Regina, Saskatchewan: University of Regina Press, 2019.
3. DEVELOPMENTS IN THE LAW. Vol. 130 Harv. L.Rev. 1617. URL: <https://harvardlawreview.org/print/vol-130/us-territories-introduction>.
4. Joseph Story. *Commentaries on the Constitution of the United States*. Book 3 / Chapter 27. Boston: Hilliard, Gray & Co, 1833. 760 p.
5. Kremnev P.P. Generally recognized principles and norms of jus cogens and obligations erga omnes: legal nature and hierarchy in the Russian legal system// *Bulletin of St. Petersburg University. Law*. 2021. No. 12(3). P. 783-802.
6. Maltz Earl M. *The Constitution and the Annexation of Texas* (2006). *Constitutional Commentary*. P. 381-481.
7. Nugent Walter. *Habits of Empire: a History of American Expansionism*. New York: Random House, 2009. 436 p.
8. Terrasa Gabriel. *United States, Puerto Rico, and the Territorial Incorporation Doctrine: Reaching a Century of Constitutional Authoritarianism*// *The John Marshall Law Review*. 1997. No. 31. P. 55-93.
9. *The Writings of Thomas Jefferson: 1776-1781*. Vol. 10. 2024. 560 p.
10. Tolstykh V.L. *Course in international law*. Moscow: Prospect, 2019. 736 p.