

УДК 34

## Правовой порядок присоединения к Российской Федерации «новых территорий»

**Азангулова Зарифа Хамитовна**

Преподаватель высшей квалификационной категории,  
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (Уфимский филиал),  
450078, Российская Федерация, Уфа, ул. Карла Маркса, 3/1;  
e-mail: zarifa.azangulova@yandex.ru

### Аннотация

В статье показано, что с точки зрения российского законодательства процесс вхождения новых территорий трактуется как легитимный и соответствующий международным договорам. Присоединение ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей было осуществлено в условиях проведения СВО и характеризуется особым правовым режимом. Решение о присоединении было принято на основе волеизъявления населения, выраженного на референдумах. Действия России были обусловлены необходимостью защиты населения от вооруженной агрессии и реализации права на самоопределение. Процедура присоединения отличалась от классической модели и включала элементы правовой импровизации. Анализ правовых механизмов вхождения новых субъектов в состав Российской Федерации в 2014 и 2022 годах выявил как преемственность в подходах к территориальным преобразованиям, так и новые вызовы в условиях современных геополитических реалий.

### Для цитирования в научных исследованиях

Азангулова З.Х. Правовой порядок присоединения к Российской Федерации «новых территорий» // Вопросы российского и международного права. 2025. Том 15. № 7А. С. 23-30.

### Ключевые слова

Конституция Российской Федерации, новые субъекты, федеральный конституционный закон, федеральный закон, правовая интеграция, принятие нового субъекта, территориальные изменения, международное право.

## Введение

Присоединение Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей к Российской Федерации осенью 2022 года стало новым этапом в изменении субъектного состава РФ. Этот процесс, проходивший в условиях проведения специальной военной операции, характеризуется рядом особенностей, отличающих его от присоединения Крыма и Севастополя в 2014 году. Анализ правового порядка присоединения данных территорий позволяет выявить как преемственность в подходах к территориальным преобразованиям, так и новые вызовы и проблемы, возникающие в условиях вооруженного конфликта.

## Материалы и методы исследований

При проведении исследования применялся комплексный методологический инструментарий, включающий теоретико-философские подходы (диалектический, системный анализ, синтетический метод, метод аналогий, эмпирическое наблюдение и концептуальное моделирование). Формирование итоговых заключений базировалось на юридических методах исследования, прежде всего, формально-логическом, в сочетании с социологическим инструментарием, охватывающим статистическую обработку данных и экспертное оценивание. Центральное место в работе занимает анализ эволюции и содержательного наполнения концептов "принятие нового субъекта" и "образование нового субъекта".

## Результаты и обсуждения

**Ключевыми нормативными актами**, закрепившими вхождение ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей в состав РФ, являются:

- **Декларации о независимости ДНР и ЛНР** (май 2014 года). Эти акты, принятые на фоне политического кризиса на Украине, провозгласили независимость указанных республик от Украины. Хотя эти республики и не получили широкого международного признания, но их существование de-facto предопределило дальнейшие события.
- **Военно-гражданские администрации (ВГА) Запорожской и Херсонской областей**. Указы Президента РФ о создании ВГА (апрель-май 2022 г.) определили их полномочия по управлению территориями в переходный период, включая организацию референдумов о вхождении в состав РФ. Учреждение ВГА стало инструментом для установления контроля над территориями и подготовки к их инкорпорации в состав РФ.
- **Договоры о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой, Луганской Народной Республикой** (21 февраля 2022 года). Эти договоры, подписанные за несколько дней до начала СВО, закрепили взаимные обязательства сторон по обеспечению безопасности и территориальной целостности, что впоследствии послужило основанием для оказания военной помощи ДНР и ЛНР со стороны РФ.
- **Результаты референдумов о вхождении в состав РФ**, проведённых в ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областях в период с 23 по 27 сентября 2022 года. По официальным данным, подавляющее большинство участников референдумов высказалось за вхождение в состав России на правах субъектов РФ. Как и в случае с

Крымом, референдумы проводились в условиях продолжающегося вооруженного конфликта.

- **Договоры о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области** (30 сентября - 4 октября 2022 года). Эти договоры, подписанные Президентом РФ и главами указанных территорий, закрепили согласие сторон на вхождение ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей в состав РФ на правах субъектов РФ.
- **Федеральные конституционные законы от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ и № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики», «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики», «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области» и «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области».** Эти законы, принятые Федеральным Собранием РФ, закрепили вхождение ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей в состав РФ, определили их наименование, границы, порядок формирования органов государственной власти, особенности применения законодательства, а также другие вопросы, связанные с интеграцией новых субъектов в российскую правовую систему.

Анализ указанных нормативных актов позволяет выделить следующие **особенности правового механизма** присоединения ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей к составу РФ:

- **Проведение СВО:** Присоединение ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей к РФ было осуществлено в условиях проведения СВО на территории Украины. Это обстоятельство оказало существенное влияние на процедуру присоединения, сроки ее реализации, правовые режимы, устанавливаемые на новых территориях, а также на международную реакцию.
- **Признание независимости ДНР и ЛНР:** В отличие от Крыма, который на момент проведения референдума о вхождении в состав РФ находился в составе Украины, ДНР и ЛНР к моменту проведения референдумов уже имели статус независимых государств, признанных Российской Федерацией. Это обстоятельство несколько изменило правовую логику присоединения, поскольку речь шла о вхождении в состав РФ *независимых государств*, а не части иностранного государства.
- **Наличие военно-гражданских администраций (ВГА):** На территориях Запорожской и Херсонской областей, в отличие от ДНР и ЛНР, не было сформировано государственных образований с признанными органами власти. В этой связи, для подготовки и проведения референдумов о вхождении в состав РФ на этих территориях были созданы ВГА, осуществлявшие управление территориями и координацию деятельности органов власти.
- **Частичный контроль территорий:** На момент принятия ФКЗ о вхождении в состав РФ ДНР, ЛНР, Запорожская и Херсонская области не находились под полным контролем российских войск. Это обстоятельство создало уникальную ситуацию, когда в состав РФ были приняты территории, в отношении которых Российская Федерация не осуществляла полного суверенитета.
- **Специальный правовой режим:** На территориях ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей установлен специальный правовой режим, предусматривающий особенности применения российского законодательства, формирование органов власти,

осуществление экономических и социальных мер. Этот режим обусловлен необходимостью адаптации новых территорий к российскому правовому пространству и учётом особенностей проведения СВО.

Для вхождения в состав России иностранное государство должно официально обратиться к РФ с просьбой о принятии (полностью или части). Президент России уведомляет о поступившей инициативе обе палаты Федерального собрания и российское правительство и при необходимости проводит с ними консультации.

В случае получения согласия разрабатывается проект международного договора о принятии в РФ иностранного государства или его части. В документах в том числе должны быть урегулированы вопросы наименования и статуса новых субъектов РФ, гражданства, правопреемства, функционирования органов публичной власти и др. С этой целью может быть установлен переходный период интеграции новых субъектов в правовую, финансовую, кредитную и экономическую системы РФ.

После подписания соответствующего международного договора президент РФ обращается в Конституционный суд с запросом о проверке соответствия документа российскому основному закону. Если договор признается конституционным, то он вносится в Госдуму РФ на ратификацию. Одновременно в нижнюю палату парламента должен быть внесен проект федерального конституционного закона о принятии в РФ нового субъекта, который определяет его наименование, статус и границы, а также сроки переходного периода. Договор и конституционный закон подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации.

После ратификации международного договора и принятия федерального конституционного закона соответствующие изменения вносятся в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ, определяющую состав России (глава 3 "Федеративное устройство") [Конституция Российской Федерации, www].

**Таблица 1 - Нормативно-правовая база вхождения ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей в состав Российской Федерации**

<b>Нормативный акт</b>	<b>Краткое содержание</b>	<b>Значение для процесса вхождения</b>
Декларации о независимости ДНР и ЛНР	Провозглашение независимости от Украины	Создание правовых оснований для дальнейшего самоопределения, фиксация воли к независимости от Украины
Указы Президента РФ о создании ВГА ЗО и ХО	Определение полномочий ВГА по управлению территориями и подготовке к референдумам	Обеспечение управления территориями, создание правовой основы для подготовки к референдумам
Договоры о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи	Обязательства РФ по обеспечению безопасности и территориальной целостности ДНР и ЛНР	Создание правовых оснований для оказания военной помощи, обоснование проведения СВО
Результаты референдумов	Поддержка вхождения в состав РФ подавляющим большинством участников	Выражение воли населения о вхождении в состав РФ, обоснование для дальнейших действий по присоединению
Договоры о принятии в состав РФ	Согласие сторон на вхождение ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей в состав РФ	Юридическое оформление согласия на вхождение в состав РФ, определение порядка интеграции
ФКЗ о принятии в состав РФ	Закрепление вхождения ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей в состав РФ, определение их правового статуса и порядка интеграции	Завершение процесса образования новых субъектов РФ, установление их правового статуса и порядка интеграции в российскую правовую систему

Присоединение ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей к Российской Федерации является сложным и неоднозначным процессом, обусловленным совокупностью политических, военных, экономических и гуманитарных факторов.

С одной стороны, решение о присоединении было принято на основе волеизъявления населения указанных территорий, выраженного на референдумах.

С точки зрения **российского права**, присоединение ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей было осуществлено в соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Определяющим фактором, повлиявшим на принятие решения о присоединении ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей, стала **необходимость защиты населения**, обеспечение их безопасности и реализация их права на самоопределение. Эти мотивы, однако, не получили должного понимания и поддержки в международном сообществе, что привело к дальнейшему ухудшению отношений России с западными странами.

Рассматривая правовой статус и юридическое обоснование со стороны российских властей обратимся к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 2 октября 2022 года по делу о проверке конституционности международного Договора между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой [Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Запорожской области», 2022].

Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права и, следовательно, не оценивает собственно политическую целесообразность заключения международного договора Российской Федерации [Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Херсонской области», 2022]. Однако, в вышеназванных постановлениях основным подтверждением легитимности этих договоров является обращения к «фактическим обстоятельствам» и «конституционно защищаемым ценностям»: «Вследствие произвольных решений советских органов власти территория Украинской ССР была в значительной степени сформирована и земель с преобладающим русским населением, без волеизъявления самих граждан.

Если в едином государстве, каковым, по сути, был СССР, это само по себе практически не влекло нарушения прав граждан, проживающих на соответствующих территориях, то в связи с распадом Союза их фактическое и правовое положение стало изменяться к худшему [Федеральный закон «Об обороне», 1996]. Ситуация особенно усугубилась после вооруженного антиконституционного переворота в Киеве в 2014 году.

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

Также Конституционный суд обращается к международным договорам: «В указанных

обстоятельствах население соответствующих территорий получило правомерное основание следовать принципу равноправия и самоопределения народов (пункт 2 статьи 1 Устава ООН) и реализовать право на самоопределение (пункт 1 статьи 1 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Формами осуществления данного права – согласно Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (24 октября 1970 года), - являются создание независимого суверенного государства, свободное присоединение к другому независимому государству или объединение с ним либо установление другого политического статуса, свободно определенного народом.»[Постановление Конституционного Суда РФ № 37-П, www].

### Заключение

Таким образом, с точки зрения российского законодательства процесс вхождения новых территорий однозначно трактуется как легитимный и соответствующий всем международным договорам.

Присоединение ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей было осуществлено в условиях проведения СВО и характеризуется особым правовым режимом. Решение о присоединении было принято на основе волеизъявления населения, выраженного на референдумах. Действия России были обусловлены необходимостью защиты населения от вооруженной агрессии и реализации права на самоопределение. Процедура присоединения отличалась от “классической” модели и включала элементы правовой импровизации.

В заключение следует отметить, что анализ правовых механизмов вхождения новых субъектов в состав Российской Федерации в 2014 и 2022 годах выявил как преемственность в подходах к территориальным преобразованиям, так и новые вызовы и проблемы, возникающие в условиях современных геополитических реалий. Полученные выводы могут быть использованы для совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере изменения субъектного состава РФ, а также для выработки эффективных стратегий интеграции новых территорий в российское правовое пространство.

### Библиография

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru), 6 октября 2022 г., N 0001202210060013.
2. Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 52 (часть I). - Ст. 4916.
3. Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Запорожской области» // Собрание законодательства РФ. - 2022. - № 41. - Ст. 6932.
4. Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Херсонской области» // Собрание законодательства РФ. - 2022. - № 41. - Ст. 6933
5. Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 23. - Ст. 2750.
6. Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Донецкой Народной Республики» // Собрание законодательства РФ. - 2022. - № 41. - Ст. 6930.

7. Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Луганской Народной Республики» // Собрание законодательства РФ. - 2022. - № 41. - Ст. 6931.
8. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 октября 2022 года № 37-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного Договора между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.09.2025).

## **Legal Procedure for the Accession of "New Territories" to the Russian Federation**

**Zarifa Kh. Azangulova**

Higher Category Teacher,  
Financial University under the Government of the Russian Federation (Ufa branch),  
450078, 3/1, Karla Marksa str., Ufa, Russian Federation;  
e-mail: [zarifa.azangulova@yandex.ru](mailto:zarifa.azangulova@yandex.ru)

### **Abstract**

The article demonstrates that, from the perspective of Russian legislation, the process of accession of new territories is interpreted as legitimate and in accordance with international treaties. The accession of the DPR, LPR, Zaporizhzhia and Kherson regions was carried out during the SVO and is characterized by a special legal regime. The decision to join was made on the basis of the will of the population expressed in referendums. Russia's actions were driven by the need to protect the population from armed aggression and to realize the right to self-determination. The accession procedure differed from the classical model and included elements of legal improvisation. Analysis of the legal mechanisms for the accession of new entities to the Russian Federation in 2014 and 2022 revealed both continuity in approaches to territorial transformations and new challenges in the context of modern geopolitical realities.

### **For citation**

Azangulova Z.Kh. (2025) *Pravovoy poryadok prisoyedineniya k Rossiyskoy Federatsii «novykh territoriy»* [Legal Procedure for the Accession of "New Territories" to the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 15 (7A), pp. 23-30.

### **Keywords**

Constitution of the Russian Federation, new entities, federal constitutional law, federal law, legal integration, admission of new entity, territorial changes, international law.

## **References**

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993) // Official Internet Portal of Legal Information ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), October 6, 2022, No. 0001202210060013.
2. Federal Constitutional Law No. 6-FKZ dated December 17, 2001 "On the Procedure for Admission to the Russian Federation and the Formation of a New Subject of the Russian Federation within it Federation" // Collection of legislation of the Russian Federation. - 2001. - No. 52 (part I). - Art. 4916.

3. Federal Constitutional Law No. 7-FKZ dated 04.10.2022 "On the Admission of the Zaporizhia Region to the Russian Federation and the formation of a new Subject within the Russian Federation - the Zaporizhia region" // Collection of Legislation of the Russian Federation. - 2022. - No. 41. - Art. 6932.
4. Federal Constitutional Law No. 8-FKZ dated 04.10.2022 "On the admission of the Kherson Region to the Russian Federation and the formation of a new subject within the Russian Federation - the Kherson region" // Collection of Legislation of the Russian Federation. - 2022. - No. 41. - Article 6933
5. Federal Law No. 61-FZ dated 05/31/1996 "On Defense" // Collection of Legislation of the Russian Federation. - 1996. - No. 23. - Art. 2750.
6. Federal Constitutional Law No. 5-FKZ dated 04.10.2022 "On the admission of the Donetsk People's Republic to the Russian Federation and the formation of a new subject within the Russian Federation - the Donetsk People's Republic" // Collection of Legislation of the Russian Federation. - 2022. - No. 41. - Article 6930.
7. Federal Constitutional Law No. 6-FKZ dated 04.10.2022 "On the admission of the Lugansk People's Republic to the Russian Federation and the formation of a new Subject within the Russian Federation - the Lugansk People's Republic" // Collection of Legislation of the Russian Federation. - 2022. - No. 41. - Article 6931.
8. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated October 2, 2022 No. 37-P "On the case of verifying the Constitutionality of the International Treaty between the Russian Federation and the Lugansk People's Republic on the Admission of the Lugansk People's Republic to the Russian Federation and the Formation of a new Entity within the Russian Federation" // Official Internet Portal of Legal Information. URL: <http://pravo.gov.ru> (date of request: 09/03/2025).