

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

Вестник Костромского государственного университета. 2024. Т. 30, № 4. С. 140–149. ISSN 1998-0817

Vestnik of Kostroma State University, 2024, vol. 30, no. 4, pp. 140–149. ISSN 1998-0817

Научная статья

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

УДК 342

EDN PRYNPT

<https://doi.org/10.34216/1998-0817-2024-30-4-140-149>

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРИНЯТИЯ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ НОВЫХ СУБЪЕКТОВ. ЧАСТЬ 2. КОНСТИТУЦИОННАЯ ПРОЦЕДУРА

Груздев Денис Владиславович, следователь Следственного комитета Российской Федерации, auf.2012@mail.ru

Аннотация. Статья является продолжением исследования правовых основ принятия в Российскую Федерацию новых субъектов и посвящена раскрытию конституционной процедуры принятия. Особый акцент в работе сделан на формально-юридическом подходе к раскрытию предмета исследования. Обосновывается выделение шести стадий процедуры принятия в Российскую Федерацию новых субъектов. Проведен критический анализ предложений по изменению федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

Ключевые слова: принятие в Российскую Федерацию, конституция, новые субъекты, закон.

Для цитирования: Груздев Д.В. Правовые основы принятия в Российскую Федерацию новых субъектов. Часть 2. Конституционная процедура // Вестник Костромского государственного университета. 2024. Т. 30, № 4. С. 140–149. <https://doi.org/10.34216/1998-0817-2024-30-4-140-149>

Research Article

LEGAL BASIS FOR ADOPTION NEW SUBJECTS TO THE RUSSIAN FEDERATION. PART 2. CONSTITUTIONAL PROCEDURE

Denis V. Gruzdev, Investigator, Investigative Committee of the Russian Federation, auf.2012@mail.ru

Abstract. The article is a continuation of the study of the legal basis for the admission of new subjects of federation into Russia, and it is devoted to the disclosure of the constitutional procedure of admission. What sounds a special emphasis in the work is a formal-legal approach to the disclosure of the subject of the study. Allocation of six stages of the procedure of admission of new subjects of federation into Russia is justified. Critical analysis of proposals to change the federal constitutional law ‘On the procedure for admission to the Russian Federation and the formation of a new subject of the Russian Federation in its composition’ is critically analysed.

Keywords: admission to Russian Federation, constitution, new subjects of federation, law.

For citation: Gruzdev D.V. Legal basis for adoption new subjects to the Russian Federation. Part 2. Constitutional procedure. Vestnik of Kostroma State University, 2024, vol. 30, no. 4, pp. 140–149 (In Russ.). <https://doi.org/10.34216/1998-0817-2024-30-4-140-149>

Ранее мы попытались раскрыть конституционные условия принятия в Российскую Федерацию новых субъектов [Груздев: 282–289]. Здесь мы перейдем к вопросу характеристики конституционной процедуры принятия в Российскую Федерацию новых субъектов, которая предусмотрена действующим законодательством.

В вопросах, связанных с порядком принятия в Российскую Федерацию новых субъектов, учеными указывается на необходимость рассмотрения двух наборов последовательных решений.

Первый блок касается прекращения статуса самостоятельного государства или отделение части территории иностранного государства. Данный вопрос регулируется законодательством государства или его части, которое принимается в состав России, а также нормами международного права. При этом справедливо особо отмечается, что органы государственной власти Российской Федерации в рамках производства по принятию нового субъекта в состав России не должны давать оценку действий по прекращению статуса самостоятельного государства или отделение

части территории иностранного государства с точки зрения соблюдения законодательства иностранного государства [Шугрина: 17–18].

Второй блок непосредственно относится к самой процедуре принятия нового субъекта.

Анализ главы 2 Федерального конституционного закона от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (далее – ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию»)¹ позволяет выделить несколько стадий в процедуре принятия в Российскую Федерацию нового субъекта. Принятие в Российскую Федерацию нового субъекта включает в себя внесение в Государственную Думу международного договора на ратификацию, проекта федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта, принятие данного федерального конституционного закона, а также внесение изменений в Конституцию Российской Федерации. Соответственно, стадиям процедуры принятия в Российскую Федерацию нового субъекта в значительной мере присущи признаки стадий законодательного процесса как главной составной часть и правотворческого процесса.

Как правило, в законодательном процессе выделяются четыре основных стадии: 1) внесение законопроекта (законодательная инициатива); 2) рассмотрение законопроекта в парламентских палатах и комитетах (комиссиях); 3) принятие и утверждение закона; 4) обнародование закона. В некоторых случаях последнюю стадию разделяют на две: подписание закона главой государства и опубликование закона [Радько: 370].

Д.А. Керимов считает, что правотворческий процесс состоит из следующих стадий: 1) инициатива по созданию правового акта; 2) создание проекта правового акта; 3) обсуждение проекта правового акта; 4) дополнение, изменение или уточнение проекта правового акта; 5) принятие правового акта; 6) издание правового акта [Керимов: 157–163].

Рассмотрение имеющихся точек зрения на структуру нормотворческого процесса позволил Т.Н. Москальковой и В.В. Черникову прийти к выводу о том, что различия в подходах в основном касаются степени детализации и конкретизации технологических фаз. При этом ими было отмечено, что не совсем правильно придавать самостоятельный характер процедурным и техническим моментам нормотворчества, и в тоже время недооценивать в процессе нормотворчества значения и места работы, связанной с проведением экспертизы проекта правового акта [Москалькова, Черников: 58].

Что же касается определения количества стадий в процедуре принятия в Российскую Федерацию нового субъекта, то в юридической литературе спектр

мнений по данному вопросу достаточно широк. Одни ученые выделяют пять стадий [Шугрина: 17–23], другие – одиннадцать стадий, называя их «специфическими» [Нагаева: 77–78].

С учетом сказанного, на наш взгляд, необходимо выделять шесть стадий. Данное количество оптимально группирует имеющие свои качественные особенности этапы (ступени) в имеющейся процедуре принятия в Российскую Федерацию нового субъекта.

Первая стадия – инициатива процедуры принятия в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части.

Инициатором предложения о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части и заключении международного (межгосударственного) договора о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части, должно являться данное иностранное государство. При этом, как мы отмечали выше, Российская Федерация не может быть инициатором включения в состав Российской Федерации иностранного государства или его части в качестве субъектов.

Ряд ученых данную норму подвергают критике. Так, несмотря на то, что нейтралитет России при решении данных вопросов признается вполне обоснованным, отмечается, что на практике могут возникнуть ситуации, предполагающие более активную позицию государства. В частности, речь идет о территориях, которые в силу распада СССР оказались за пределами Российской Федерации. Обоснованно подвергается сомнению, что в подобном случае вряд ли последует инициатива соседнего государства по передаче соответствующей территории в состав России. Поэтому предлагается предоставить Российской Федерации инициативу в этом вопросе, а также допустить обращение России к соответствующему государству с предложением передать ей такую территорию или, по крайней мере, провести референдум населения территории по вопросу о возможности вхождения в состав Российской Федерации в качестве ее субъекта. Также подчеркивается, что могут иметь место ситуации, когда инициатива другого государства о передаче собственной территории не реальна, если иностранное государство находится во враждебных отношениях с территорией (государственным образованием), ранее включенной в состав этого государства административным путем [Авакьян: 23; Ромашов: 27].

Сходная мотивация была положена в основание проекта федерального конституционного закона № 462741-6 «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации”», кото-

рый был внесен в Государственную Думу ФС РФ 28 февраля 2014 года².

Авторы законопроекта в пояснительной записке отмечали, что предлагаемый законопроект соответствует Конституции Российской Федерации и общепризнанным принципам международного права, ибо содержит комплекс правовых мер, действующих на территории России, и в случае, если какие-либо регионы Украины самоопределятся по поводу своей государственной принадлежности. Было указано, что содержащееся в ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию» положение об обязательности заключения международного договора с иностранным государством для принятия в состав России самоопределившихся регионов (части территории и населения иностранного государства) следует считать ограничительным, не обусловленным международным правом.

На основании это предлагалось допустить возможность быть инициаторами предложения о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта части иностранного государства в случае, предусмотренном пунктом 2.1. статьи 4 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию», органы государственной власти части иностранного государства. Соответственно, пункт 2.1. статьи 4 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию» должен был иметь следующую редакцию: «2.1. При невозможности заключения международного договора в связи с отсутствием в иностранном государстве эффективной суверенной государственной власти, обязанной защищать своих граждан, соблюдать их права и свободы, обеспечивающей фактическое постоянное и мирное осуществление государственных функций, принятие в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта части иностранного государства может осуществляться по результатам референдума, проведенного в соответствии с законодательством иностранного государства на территории данной части иностранного государства, если вопрос о ее присоединении к Российской Федерации получил одобрение, либо по обращению органов государственной власти данной части иностранного государства».

Первоначально было принято решение о включении данного проекта в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы в период весенней сессии 2014 года (март)³. Однако 20 марта 2014 года в связи с отзывом данного законопроекта депутатами Государственной Думы, которые его внесли, Совет Государственной Думы согласился с предложением Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству, и данный проект Федерального конституционного закона был снят с рассмотрения Государственной Думой⁴.

Рассматриваемые и на первый взгляд вполне логичные и аргументированные предложения наталкиваются, однако, на ряд достаточно серьезных возражений.

Прежде всего следует учитывать факт того, что одна лишь возможность принятия в Российскую Федерацию нового субъекта по инициативе России может (и будет) оцениваться недружественными государствами⁵ в качестве наличия в действующем законодательстве Российской Федерации возможности аннексии других государств. Напомним, что под аннексией понимается захват одним государством территории другого посредством угрозы силой или применения последней [Тихонравов: 97], «...присоединение территории другого государства (полная аннексия) или частей этой территории (частичная аннексия) к сфере господства аннексирующего государства против воли носителя территориального суверенитета» [Международное право: 267]. При этом аннексия исключает волю народа на самоопределение абсолютно и рассматривается только в качестве противоположности воли народа к самоопределению [Черниченко: 15; Шитьков: 26].

Тем более сам факт принятия в Российскую Федерацию нового субъекта по инициативе России, независимо от любых иных обстоятельств, будет давать дополнительную (и ненужную) возможность для соответствующих трактовок и спекуляций недружественными государствами. А используемая в процессе ведения «новых войн» враждебная риторика будет конфронтационной и противоположной национальным интересам Российской Федерации [Ершов, Груздев: 28–36; Груздев, Смирнов: 6–20, 46–60; Груздев, Груздева: 214–217].

Подобные аргументы также лежат в основе непринятия законодателем ряда предложений по изменению ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию». Так, рассматривая правовую основу присоединения к России новых субъектов федерации, в научной литературе было отмечено отсутствие в перечне национальных актов, нормы которые устанавливают требования и процедуру принятия в Российскую Федерацию, актов субъектов Российской Федерации. Эта позиция конституционного законодателя вызывала у ряда ученых вопросы, поскольку присоединение новых территорий, по их мнению, не может не затрагивать интересы субъектов РФ, особенно граничащих с новыми субъектами федерации [Савоськин, Галицков: 99].

Действующая конструкция принятия в Российскую Федерацию нового субъекта через механизм признания Российской Федерацией части территории иностранного государства в качестве суверенного и независимого государства соответствует нормам международного права. После этого, соответственно,

появляется возможность, когда инициатором предложения о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта и заключении международного договора, предусмотренного пунктом 2 статьи 4 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию», будет данное новое иностранное государство, признанное Российской Федерацией.

Первый раз в новейшей истории России в качестве суверенных и независимых государств были признаны части иностранного государства бывшего СССР в 2008 году, когда такая возможность была реализована в отношении Республики Абхазия и Республики Южная Осетия⁶.

Ряд ученых считает, что российское законодательство должно содержать требование об обязательности проведения референдума на территории государства или его части, которое претендует на вхождение в состав России. По их мнению, Россия вправе устанавливать условия, на которых она готова принимать в свой состав новые территории. И одним из таких условий как раз и может быть проведение референдума. Дополнительным аргументом в пользу проведения референдума при присоединении новых территорий к России является порядок объединения субъектов РФ, установленный ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию», который предусматривает проведение региональных референдумов. Ставится вопрос о том, почему территориальные образования более низкого порядка предусматривают более сложный порядок изменения их границ, нежели территориальные образования более высокого порядка (Россия и присоединяемое государство или его часть) [Савоськин, Галицков: 99].

Ответ на поставленные вопросы, думается, лежит не в области легитимации, поскольку действительно, и с этим никто не спорит, проведение референдума является актом прямого выражения власти народа по наиболее значимым вопросам. Причиной отсутствия требования к проведению референдума является, на наш взгляд, сознательный уход Российской Федерации в лице органов государственной власти от необходимости квалификации (оценки) всех действий иностранных государств или их частей на предмет их соответствия действующему законодательству и международному праву. Также возникают достаточно сильные сомнения в отношении установления требований к обязательности референдума. Тем самым, фактически будут определяться общественные отношения, которые подлежат регулированию за пределами территории России.

Вторая стадия – рассмотрение инициативы и выработка решения по вопросу принятия в Российскую Федерацию нового субъекта.

На этой стадии Президент Российской Федерации в соответствии с пунктом 1 статьи 6 ФКЗ «О поряд-

ке принятия в Российскую Федерацию» после поступления предложения о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части и заключении международного (межгосударственного) договора о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части, уведомляет о нем Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и при необходимости проводит с ними соответствующие консультации. При этом рассмотрение данного предложения и принятие решений, касающихся заключения международного договора, должно осуществляться в соответствии с Федеральным законом от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О международных договорах Российской Федерации»⁷.

Третья стадия – подписание международного договора.

В статье 2 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О международных договорах Российской Федерации» определено, что международный договор Российской Федерации означает международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры, в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования. Соответственно системное толкование норм статей 7, 8 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию» и пункта «в» статьи 2 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О международных договорах Российской Федерации» позволяет сделать вывод о том, что в данном случае подписание международного договора означает стадию заключения договора, но не форму выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора. Следовательно, применительно процедуре принятия в Российскую Федерацию нового субъекта термины «ратификация», «утверждение», «принятие» и «присоединение» будут означать в этом случае форму выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора.

В соответствии с пунктом 1 статьи 7 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию» международным договором, подписанным Российской Федерацией и иностранным государством, должны быть урегулированы следующие вопросы:

а) наименование и статус нового субъекта Российской Федерации;

б) порядок приобретения гражданства Российской Федерации гражданами иностранного государства и распространения на них в полном объеме правового статуса гражданина Российской Федерации;

в) правопреемство в отношении членства иностранного государства в международных организациях, его имущественных активов и пассивов;

г) действие законодательства Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации;

д) функционирование органов государственной власти и органов местного самоуправления иностранного государства на территории нового субъекта Российской Федерации.

Также международным договором может устанавливаться переходный период, в течение которого новый субъект должен быть интегрирован в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, а также в систему органов государственной власти Российской Федерации (пункт 2 статьи 7 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию»).

По отдельным вопросам, связанным с принятием в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части, Российской Федерацией и данным иностранным государством могут быть подписаны специальные протоколы, подлежащие ратификации одновременно с ратификацией международного договора (пункт 3 статьи 7 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию»).

Ряд и исследователей критикует установленную законодательством необходимость процедуры регулирования вопросов о вхождении иностранного государства в состав Российской Федерации международными договорами. Они полагают, что «войдя в состав Российской Федерации, иностранное государство перестает быть самостоятельным субъектом международного права, равно как и часть иностранного государства теряет над собой суверенитет иностранного государства, следовательно, в этом случае нельзя говорить об установлении каких-либо международных норм» [Шушканов: 59–60]. Следовательно, одна из сторон договора не только перестает быть субъектом международного права, но и не может быть одной из сторон международного договора [Котовой: 137]. Более того, утверждается, что «договоры прекращают свое действие сразу же после того, как ранее существовавшее иностранное государство становится участником РФ, приобретая статус ее отдельного субъекта» [Тюнина: 38].

В данном случае международный договор имеет все признаки юридического факта – правомерного юридического акта. Другой подход, когда до-

говор рассматривают в качестве правоотношения, как это делают вышеуказанные авторы, приводит к смешению основания возникновения правоотношений и правовых последствий, в том числе обязательств, которые собственно и возникают из данного юридического факта.

Четвертая стадия – проверка соответствия Конституции Российской Федерации международного договора.

В пункте 4 статьи 7 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию» предусмотрен еще один этап данной стадии: после подписания международного договора Президент Российской Федерации должен обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке соответствия Конституции Российской Федерации не вступившего в силу международного договора.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 19.03.2014 № 6-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов» было подчеркнута обязательность конституционного контроля для случаев ратификации международных договоров при принятии в Российскую Федерацию и образованию в ее составе нового субъекта Российской Федерации. Формой обращения в Конституционный Суд Российской Федерации в этих случаях является запрос о проверке соответствия международного договора Конституции Российской Федерации. Тем самым данная специальная компетенция Конституционного Суда Российской Федерации была увязана с его полномочием по проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации. В то же время, это не предопределяет полную процессуальную идентичность реализации указанных законоположений применительно к факультативному конституционному контролю (т.е. осуществляемому путем реализации права на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации управомоченных лиц) и конституционному контролю, являющемуся, как в данном случае, неотъемлемой частью юридического состава государственно-властного решения⁸.

И поскольку обращение Президента основано не на споре (глава государства не оспаривает договор, он сам его подписал и считает его конституционным), по делу нет второй (отвечающей) стороны. А раз нет спора как такового, то нет и необходимости в соблюдении некоторых стадий конституционного судебного процесса, в частности предварительного изучения обращения судьями и слушания по делу. Это еще раз подтверждает особый статус органа кон-

ституционной юстиции и огромную роль Конституционного Суда в развитии конституционного судебного процесса [Несмеянова: 143–144].

Пятая стадия – ратификация международного договора и принятие федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта.

Одновременно с международным договором в Государственную Думу должен быть внесен и проект федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта. Е.С. Шургина справедливо отмечает факт того, что объем совершаемых юридически значимых действий, а также процедуры ратификации международного договора и принятия закона о новом субъекте разные. В одном случае необходим федеральный закон, в другом – федеральный конституционный. Однако, поскольку в статье 8 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию» говорится об обязательной одновременности этих действий, то поэтому, по словам ученого, «... возможно, корректнее было бы говорить о параллельном осуществлении двух самостоятельных стадий – стадии ратификации межгосударственного договора и стадии принятия федерального конституционного закона о принятии нового субъекта Российской Федерации» [Шургина: 20–21].

Пункт 3 статьи 8 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию» определяет, что проект федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта должен содержать положения, определяющие наименование, статус и границы нового субъекта, а также заключительные и переходные положения, устанавливающие сроки, в течение которых новый субъект должен быть интегрирован в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, а также в систему органов государственной власти Российской Федерации. Кроме того, проект указанного закона может содержать и другие положения, вытекающие из международного договора и протоколов к нему.

Федеральный закон о ратификации международного договора принимается палатами Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, предусмотренном статьями 105, 106 и 107 Конституции Российской Федерации. Соответственно федеральный конституционный закон о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта принимается палатами Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, предусмотренном статьей 108 Конституции Российской Федерации.

Шестая стадия – внесение изменений в Конституцию Российской Федерации.

В соответствии с частью 4 статьи 9 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию» изме-

нения в часть 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта и учитываются при переиздании текста Конституции Российской Федерации.

Характеризуя конституционную процедуру принятия в Российскую Федерацию нового субъекта, следует особо подчеркнуть, что действующее законодательство Российской Федерации не регламентирует сроки осуществления действий в рамках той или иной стадии. Поэтому продолжительность стадий, в зависимости от происходящих обстоятельств и событий, может быть неодинаковой. В одном случае они могут быть достаточно продолжительными, в другом случае та или иная стадия может занимать относительно короткий отрезок времени.

Проведенное исследование позволяет сформулировать ряд следующих выводов.

1. Следует различать две самостоятельные процедуры: «принятие в Российскую Федерацию нового субъекта» и «образование в составе Российской Федерации нового субъекта». В первом случае – это изменение состава субъектов Российской Федерации в результате присоединения к Российской Федерации иностранного государства или его части. Во втором случае – это процедура, предусматривающая изменение состава субъектов Российской Федерации в соответствии ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию» и не связанная с принятием в Российскую Федерацию иностранного государства или его части.

Данные процедуры не являются однопорядковыми категориями, не совпадают по условиям их осуществления, не являются идентичными по конституционно-правовому содержанию и по возможным конституционно-правовым последствиям. Поэтому принятие в Российскую Федерацию нового субъекта РФ не является формой образования в ее составе нового субъекта.

2. Пункт 3 статьи 4 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию» определяет, что в случае принятия в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства этому субъекту должен быть предоставлен статус республики, если международным (межгосударственным) договором не предусматривается предоставление новому субъекту статуса края или области. Если же в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта принимается часть иностранного государства, то этому субъекту предоставляется статус республики, края, области, автономной области или автономного округа в соответствии с международным (межгосударственным) договором (пункт 4 статьи 4 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию»).

Следует учитывать, что в обоих случаях статус нового субъекта Российской Федерации определяется международным договором. При этом, конечно, следует учитывать меньшую нормативную вариативность возможного статуса для принимаемого в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства, которое определило федеральное законодательство. Дело в том, что нормы пунктов 3 и 4 статьи 4 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию» о статусе принимаемого в Российскую Федерацию иностранного государства или его части помимо собственно правового регулирования, основой которого является нормативность и общеобязательность, осуществляют правовое воздействие. И в этом смысле оно характеризует все формы влияния права на общество, в том числе функционирование права как воспитательный и идеологический фактор действительности. Поэтому указанные нормы, при заключении международного договора, утрачивают регулирующее значение в силу приоритета действия заключенного международного договора. Но правовое воздействие их остается, что подтверждает ведущаяся в научной литературе по данному вопросу дискуссия.

3. В порядке принятия в Российскую Федерацию новых субъектов необходимо рассматривать два юридических состава:

1) прекращение статуса самостоятельного государства или отделение части территории иностранного государства. Данный вопрос регулируется законодательством государства или его части, которое принимается в состав России, а также нормами международного права. В рамках процедуры принятия в состав России органы государственной власти Российской Федерации не должны давать оценку действий по прекращению статуса самостоятельного государства или отделение части территории иностранного государства с точки зрения соблюдения законодательства иностранного государства;

2) процедура принятия в состав Российской Федерации новых субъектов.

4. Анализ главы 2 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию» позволяет выделить шесть стадий в процедуре принятия в Российскую Федерацию нового субъекта: 1) инициатива процедуры принятия в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части; 2) рассмотрение инициативы и выработка решения по вопросу принятия в Российскую Федерацию нового субъекта; 3) подписание международного договора; 4) проверка соответствия Конституции Российской Федерации международного договора; 5) ратификация международного договора и принятие федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта;

6) внесение изменений в Конституцию Российской Федерации.

5. Имеющиеся в научной юридической литературе и обоснованиях предложений о внесении изменений в ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию» в части предоставления России возможности инициации процесса принятия иностранного государства или его части и заключении международного договора о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта имеют серьезные ограничения и возражения.

Одна лишь возможность принятия в Российскую Федерацию нового субъекта по инициативе России может (и будет) оцениваться недружественными государствами в качестве наличия в действующем законодательстве Российской Федерации возможности аннексии других государств. Тем более сам факт принятия в Российскую Федерацию нового субъекта по инициативе России, независимо от любых иных обстоятельств, будет давать дополнительную (и ненужную) возможность для соответствующих трактовок и спекуляций недружественными государствами. А используемая в процессе ведения «новых войн» враждебная риторика будет конфронтационной и противоположной национальным интересам Российской Федерации.

Действующая конструкция через механизм признания Российской Федерацией части территории иностранного государства в качестве суверенного и независимого государства соответствует нормам международного права. После этого, соответственно, появляется возможность, когда инициатором предложения о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта и заключении международного договора, предусмотренного пунктом 2 статьи 4 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию», будет данное новое иностранное государство, признанное Российской Федерацией.

6. В Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» необходимо внести следующие изменения и дополнения: установить максимальные сроки, в течении которых Президентом Российской Федерации должны быть направлены соответствующие уведомления о поступлении предложения о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части и заключении международного (межгосударственного) договора, а также сроки проведения соответствующих консультаций, которые при необходимости проводятся с палатами Федерального Собрания Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

Установление минимальных сроков нецелесообразно в связи с тем, что, как показал опыт 2014

и 2022 годов, в условиях наличия дестабилизирующих факторов, в том числе массовых беспорядков, проведения или угрозы проведения боевых действий, соответствующие решения необходимо принимать оперативно.

Примечания

¹ Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 N 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 24.12.2001, № 52 (1 ч.), ст. 4916.

² См.: Проект Федерального конституционного закона № 462741-6 «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации”» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 28.02.2014) // СПС «КонсультантПлюс».

³ Выписка из протокола заседания Совета ГД ФС РФ от 11.03.2014 № 152 «О проекте Федерального конституционного закона № 462741-6 “О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Выписка из протокола заседания Совета ГД ФС РФ от 20.03.2014 № 156 «О проекте Федерального конституционного закона № 462741-6 “О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 05.03.2022 № 430-р (ред. от 29.10.2022) «Об утверждении перечня иностранных государств и территорий, совершающих недружественные действия в отношении Российской Федерации, российских юридических и физических лиц» // Собрание законодательства РФ, 14.03.2022, № 11, ст. 1748.

⁶ Указ Президента РФ от 26.08.2008 № 1260 «О признании Республики Абхазия» // Российская газета, № 183, 29.08.2008; Указ Президента РФ от 26.08.2008 № 1261 «О признании Республики Южная Осетия» // Российская газета, № 183, 29.08.2008.

⁷ Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О международных договорах Российской Федерации» // Российская газета, № 140, 21.07.1995.

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 19.03.2014 № 6-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию

Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов» // Российская газета, № 63, 20.03.2014.

Список литературы

Авакьян С.А. Изменение статуса субъекта Российской Федерации: проблемы и пути их решения // Вестник Московского государственного университета. Серия «Право». 2003. № 2. С. 18–37.

Груздев Д.В. Правовые основы принятия в Российскую Федерацию новых субъектов. Часть 1. Конституционные условия // Вестник Костромского государственного университета. 2024. Т. 30, № 3. С. 282–289.

Груздев В.В., Груздева М.Л. Молодежь как цель и средство новых войн // Проблемы и перспективы развития социально-экономических, правовых и политических аспектов современного общества: риски и стратегии: материалы II Международной научно-практической конференции, Донецк, 5 апреля 2023 года. Донецк: ГБОУ ВО «Донбасская юридическая академия», 2023. С. 214–217.

Груздев В. В., Смирнов В. А. Российская молодежь в условиях «новых войн» и социальных кризисов: монография. Москва: Проспект, 2024. 88 с.

Ершов В.Н., Груздев В.В. Доверие как ключевой объект управления при ведении когнитивных войн // Вестник Костромского государственного университета. Серия: Педагогика. Психология. Социокинетика. 2023. Т. 29, № 4. С. 28–36;

Керимов Д.А. Свобода, право и законность в социалистическом обществе. Москва: Госюриздат, 1960. 223 с.

Котовой А.С. Проблемные аспекты принятия и образования новых субъектов в Российской Федерации // Традиции и новации в системе современного российского права: материалы XXII Международной научно-практической конференции молодых ученых. Москва, 7–8 апреля 2023 года: в 3 т. Москва: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. Т. 1. С. 136–138.

Международное право / Вольфганг Граф Витцтум [и др.]; пер. с нем. Москва; Берлин: Инфотропик Медиа, 2011. 961 с.

Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. Москва: Проспект, 2013. 419 с.

Нагаева С.В. Федеральный конституционный закон о порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта // Российский юридический журнал. 2003. № 2(38). С. 76–83.

Несмеянова С.Э. Международные договоры как объект конституционного судебного контроля // Российский юридический журнал. 2015. № 3(102). С. 137–144.

Радько Т.Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд. Москва: Проспект, 2010. 752 с.

Ромашов П.А. Порядок принятия в состав Российской Федерации нового субъекта РФ // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 2. С. 26–28.

Савоськин А.В., Галицков В.А. Размышления о конституционно-правовой процедуре принятия новых субъектов в состав Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2022. № 11(215). С. 96–99.

Тихонравов Е.Ю. Незаконная аннексия территории государства как основание для прекращения его существования // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 32. С. 97–106.

Тюнина И.И. Правовое регулирование порядка принятия в Российскую Федерацию нового субъекта // Конституционализм и государственное управление. 2024. № 1(33). С. 37–40.

Черниченко С.В. Принцип самоопределения народов (современная интерпретация) // Московский журнал международного права. 1996. №4. С. 3–21.

Шитков С.В. Аннексия. Попытка историко-правового анализа. Тамбов: Издательский дом ТГУ имени Г.Р. Державина, 2016. 99 с.

Шугрина Е.С. Особенности производства по принятию нового субъекта Российской Федерации: опыт Крыма // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 11. С. 17–23.

Шушканов П.А. О некоторых проблемах принятия в состав Российской Федерации иностранного государства или его части // Право и политика. 2007. № 8. С. 57–60.

References

Avak'ian S.A. *Izmenenie statusa sub"ekta Rossiiskoi Federatsii: problemy i puti ikh resheniia* [Changing the Status of a Subject of the Russian Federation: Problems and Ways to Solve Them]. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo universiteta. Serii "Pravo"* [Bulletin of Moscow State University. Series "Law"], 2003, 2, pp. 18–37. (In Russ.)

Gruzdev D.V. *Pravovye osnovy priniatiia v Rossiiskuiu Federatsiiu novykh sub"ektov. Chast' 1. Konstitutsionnye usloviia* [Legal basis for the admission of new subjects to the Russian Federation. Part 1. Constitutional conditions]. *Vestnik Kostromskogo gosudarstvennogo universiteta* [Vestnik of Kostroma State University], 2024, vol. 30, no. 3, pp. 282–289. (In Russ.)

Gruzdev V.V., Gruzdeva M.L. *Molodezh' kak tsel' i sredstvo novykh vojn* [Youth as a goal and means of new wars]. *Problemy i perspektivy razvitiia sotsial'no-ekonomicheskikh, pravovykh i politicheskikh aspektov sovremennogo obshchestva: riski i strategii: materialy II Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, Donetsk, 5 apreliia 2023 goda* [Problems and prospects for the development of socio-economic, legal and political aspects of modern society: risks and strategies: ma-

terials of the II International scientific and practical conference, Donetsk, April 5, 2023]. Donetsk, GBOU VO «Donbasskaia iuridicheskaiia akademiia» Publ., 2023, pp. 214–217. (In Russ.)

Gruzdev V.V., Smirnov V.A. *Rossiiskaia molodezh' v usloviakh "novykh vojn" i sotsial'nykh krizisov: monografiia* [Russian youth in the context of "new wars" and social crises: monograph]. Moscow, Prospekt Publ., 2024, 88 p. (In Russ.)

Ershov V.N., Gruzdev V.V. *Doverie kak kliuchevoi ob"ekt upravleniia pri vedenii kognitivnykh vojn* [Trust as a Key Object of Management in Conducting Cognitive Wars]. *Vestnik Kostromskogo gosudarstvennogo universiteta. Serii: Pedagogika. Psikhologiya. Sotsiokinetika* [Vestnik of Kostroma State University. Series: Pedagogy. Psychology. Sociokinetics], 2023, vol. 29, no. 4, pp. 28–36. (In Russ.)

Kerimov D.A. *Svoboda, pravo i zakonnost' v sotsialisticheskom obshchestve* [Freedom, Law and Legality in a Socialist Society]. Moscow, Gosizdat Publ., 1960, 223 p. (In Russ.)

Kotovoi A.S. *Problemye aspekty priniatiia i obrazovaniia novykh sub"ektov v Rossiiskoi Federatsii* [Problematic aspects of the adoption and formation of new subjects in the Russian Federation]. *Traditsii i novatsii v sisteme sovremennogo rossiiskogo prava: materialy XXII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii molodykh uchenykh. Moskva, 7–8 apreliia 2023 goda: v 3 t.* [Traditions and innovations in the system of modern Russian law: materials of the XXII International scientific and practical conference of young scientists. Moscow, April 7-8, 2023: in 3 vol.]. Moscow, Moskovskii gosudarstvennyi iuridicheskii universitet imeni O.E. Kutafina (MGU) Publ., 2023, vol. 1, pp. 136–138. (In Russ.)

Mezhdunarodnoe parvo [International Law]. Vol'fgang Graf Vittstum [& al.]; translation from German. Moscow; Berlin, Infotropik Media Publ., 2011, 961 p. (In Russ.)

Moskal'kova T.N., Chernikov V.V. *Normotvorchestvo: nauchno-prakticheskoe posobie* [Rulemaking: a scientific and practical guide]. Moscow, Prospekt Publ., 2013, 419 p. (In Russ.)

Nagaeva S.V. *Federal'nyi konstitutsionnyi zakon o poriadke priniatiia v Rossiiskuiu Federatsiiu i obrazovaniia v ee sostave novogo sub"ekta* [Federal Constitutional Law on the Procedure for Admission to the Russian Federation and the Formation of a New Subject within It]. *Rossiiskii iuridicheskii zhurnal* [Russian Law Journal], 2003, no. 2(38), pp. 76–83. (In Russ.)

Nesmeianova S.E. *Mezhdunarodnye dogovory kak ob"ekt konstitutsionnogo sudebnogo kontroliia* [International Treaties as an Object of Constitutional Judicial Review]. *Rossiiskii iuridicheskii zhurnal* [Russian Law Journal], 2015, no. 3(102), pp. 137–144. (In Russ.)

Rad'ko T.N. *Teoriia gosudarstva i prava: ucheb-nik* [Theory of State and Law: Textbook], 2nd ed. Moscow, Prospekt Publ., 2010, 752 p. (In Russ.)

Romashov P.A. *Poriadok priniatiia v sostav Rossiiskoi Federatsii novogo sub'ekta RF* [The procedure for admitting a new subject of the Russian Federation to the Russian Federation]. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve* [Gaps in Russian legislation], 2014, no. 2, pp. 26–28. (In Russ.)

Savos'kin A.V., Galitskov V.A. *Razmyshleniia o konstitutsionno-pravovoi protsedure priniatiia novykh sub'ektov v sostav Rossiiskoi Federatsii* [Reflections on the constitutional and legal procedure for admitting new subjects to the Russian Federation]. *Pravo i gosudarstvo: teoriia i praktika* [Law and State: Theory and Practice], 2022, no. 11(215), pp. 96–99. (In Russ.)

Tikhonravov E.Iu. *Nezakonnaia anneksiia territorii gosudarstva kak osnovanie dlia prekrashcheniia ego sushchestvovaniia* [Illegal annexation of the territory of a state as a basis for terminating its existence]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo* [Bulletin of Tomsk State University], 2019, no. 32, pp. 97–106. (In Russ.)

Tiunina I.I. *Pravovoe regulirovanie poriadka priniatiia v Rossiiskuiu Federatsiiu novogo sub'ekta* [Legal regulation of the procedure for admitting a new subject to the Russian Federation]. *Konstitutsionalizm i gosudarstvovedenie* [Constitutionalism and state science], 2024, no. 1(33), pp. 37–40. (In Russ.)

Chernichenko S.V. *Printsip samoopredeleniia narodov (sovremennaia interpretatsiia)* [The principle of self-determination of peoples (modern interpretation)]. *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava* [Moscow journal of international law], 1996, no. 4, pp. 3–21. (In Russ.)

Shit'kov S.V. *Anneksiia. Popytka istoriko-pravovogo analiza* [Annexation. An attempt at historical and legal analysis]. Tambov, Izdatel'skii dom TGU imeni G.R. Derzhavina Publ., 2016, 99 p. (In Russ.)

Shugrina E.S. *Osobennosti proizvodstva po priniatiuu novogo sub'ekta Rossiiskoi Federatsii: opyt Kryma* [Features of the proceedings on the acceptance of a new subject of the Russian Federation: the experience of Crimea]. *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 2017, no. 11, pp. 17–23. (In Russ.)

Shushkanov P.A. *O nekotorykh problemakh priniatiia v sostav Rossiiskoi Federatsii inostrannogo gosudarstva ili ego chasti* [On some problems of admission of a foreign state or part thereof to the Russian Federation]. *Pravo i politika* [Law and Politics], 2007, no. 8, pp. 57–60. (In Russ.)

Статья поступила в редакцию 30.09.2024; одобрена после рецензирования 30.10.2024; принята к публикации 02.11.2024.

The article was submitted 30.09.2024; approved after reviewing 30.10.2024; accepted for publication 02.11.2024.