

Конституционно-правовой статус неинкорпорированных территорий США

И. В. Ирхин

Для цитирования: *Ирхин И. В.* Конституционно-правовой статус неинкорпорированных территорий США // Правоведение. 2018. Т. 62, № 3. С. 484–500.
<https://doi.org/10.21638/11701/spbu25.2018.304>

В статье проанализирован конституционно-правовой статус неинкорпорированных организованных и неорганизованных территорий США. На примере конституционно-правового статуса неорганизованной территории Самоа проиллюстрировано отсутствие четких демаркационных линий между институциональными формами организованных и неорганизованных территорий. Обращается внимание на то, что неинкорпорированные территории находятся в уникальном правовом положении — они принадлежат США, но при этом не являются их частью. Обозначены использованные способы интеграции соответствующих территорий в состав США (раздел территорий с враждующими государствами, покупка у других государств, открытие и/или аннексия). Указывается, что обобщающими признаками конституционно-правового статуса неинкорпорированных территорий США выступают фрагментарное применение к ним положений национальной Конституции и обусловленные этим ограниченные масштабы и ресурсы участия в формировании и реализации решений, принимаемых на национальном уровне. Акцентируется внимание на дискриминационном подходе со стороны США в отношении политических прав граждан, проживающих на неинкорпорированных территориях. Речь идет о том, что население этих территорий не вправе участвовать в выборах Конгресса и Президента США, только некоторые территории (Американские Виргинские острова, Американское Самоа, Гуам, Северные Марианские острова, Пуэрто-Рико) направляют представителей в нижнюю палату парламента США. Такой подход не соответствует международно-правовым стандартам прав человека, в том числе подписанным США Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г. Подчеркивается, что сфера компетенции некоторых неинкорпорированных территорий может быть более широкой по сравнению с компетенцией штатов. Также рассмотрены конституционно-правовые параметры законодательных, исполнительных и судебных органов власти неинкорпорированных территорий США. Акцентируется внимание на роли и значении федеральных властей в определении и модификации конституционно-правового статуса неинкорпорированных территорий. Сделан вывод о том, что диверсифицированные модели неинкорпорированных организованных и неорганизованных территорий являются своеобразными индикаторами сложносоставной асимметричной структуры государственно-территориального устройства США.

Ключевые слова: конституция, США, статус, неинкорпорированные территории, организованные территории, неорганизованные территории, органический акт, статус, компетенция, гарантии.

1. Основы конституционного статуса территорий США

Наряду со штатами, федеральным округом Колумбия и индейскими резервациями США принадлежат территории, которые подразделяются на инкорпо-

Ирхин Игорь Валерьевич — канд. юрид. наук, Южный федеральный университет, Российская Федерация, 344007, Ростов-на-Дону, ул. Максима Горького, 77; dissertacia@yandex.ru

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2019

рированные и неинкорпорированные, организованные и неорганизованные¹. Инкорпорированные территории — это территории, на которые в полном объеме распространяются положения Конституции США и которые находятся в стадии преобразования в штат².

Неинкорпорированные территории характеризуются фрагментарным применением национальной Конституции. Неинкорпорированные организованные территории — это территории, где Конгресс США учредил гражданское правительство посредством органического акта, на основе которого устанавливается территориальная конституция. Любые изменения органического акта и территориальной конституции требуют утверждения Конгресса. В текущий период к неинкорпорированным организованным территориям относятся: Американские Виргинские острова, Гуам, Содружество Пуэрто-Рико, Содружество Северных Марианских островов. Неинкорпорированные неорганизованные территории, как правило, необитаемы, и, соответственно, не имеют гражданского правительства, находятся под непосредственным контролем Президента США или назначаемых им должностных лиц. В современный период такими территориями являются: Американское Самоа, острова Бейкер, Джарвис, Навасса, Уэйк, Хаулэнд, риф Кингмен, атоллы Бахо-Нуэво, Джонстон, Мидуэй, Серранилья.

Базовая формула конституционно-правового регулирования статусов неинкорпорированных территорий закреплена в п. 2 разд. 3 ст. 4 Конституции США³. Согласно данной норме, Конгресс вправе распоряжаться территорией или иной собственностью, принадлежащей Соединенным Штатам, и издавать в связи с этим все необходимые правила и постановления, но ничто в Конституции не может толковаться в ущерб законным притязаниям Соединенных Штатов или какого-либо отдельного штата.

Из материалов судебной практики следует, что Конгресс обладает верховными полномочиями по принятию законодательства для территорий, приобретенных США путем покупки, завоевания, на основании соглашения или в результате войны⁴. Крайне важно то, что данные территории принадлежат США, но не являются их частью⁵.

Неинкорпорированные территории были приобретены США в результате раздела территорий с враждующими государствами (Восточное Самоа, Гуам, Северные Марианские острова, Пуэрто-Рико), покупки у других государств (Американские Виргинские острова), открытия и/или аннексии (Уэйк, Мидуэй, Навасса, и другие незаселенные острова и атоллы).

¹ *Tapp A.* Симметрия и асимметрия в американском федерализме // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2007. Т. 3, № 1. С. 5–33.

² В 1959 г. Аляска и Гавайи приобрели статус штатов. До этого они были организованными инкорпорированными территориями. В настоящее время организованных инкорпорированных территорий в составе США нет. Неорганизованной инкорпорированной территорией является атолл Пальмира (бывшая часть Гавайев), управляемый федеральными властями США.

³ Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. 8-е изд., испр. и доп. / сост. В. В. Маклаков. М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 562–574; *Terrasa G.* United States, Puerto Rico, and the Territorial Incorporation Doctrine: Reaching a Century of Constitutional Authoritarianism // *The John Marshall Law Review.* 1997. Vol. 31. P. 92.

⁴ *Cincinnati Soap Co. v. United States*, 1937. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/301/308/> (дата обращения: 06.02.2019). — См. также: *Aleinikoff A.* Puerto Rico and the Constitution: Conundrums and Prospects // *Constitutional Commentary.* 1994. Vol. 11, no. 1. P. 17.

⁵ *Blocher J., Gulati M.* Puerto Rick and the Right of Accession // *Yale Journal of International Law.* 2018. Vol. 43. P. 242.

Неинкорпорированные территории имеют различный статус, однако обладают следующими общими признаками: 1) Конгресс США управляет ими в соответствии с властью, предусмотренной клаузулой Конституции о территории (п. 2 разд. 3 ст. 4 Конституции США); 2) данные территории не являются суверенными независимыми государствами или штатами Союза; 3) лица, родившиеся на этих территориях, состоят в гражданстве США (на Восточном Самоа — американцы, но не граждане); 4) на территории распространяются положения федерального законодательства в соответствии с дискрецией Конгресса; 5) ни одна территория не имеет представительства на федеральном уровне⁶.

В части представительства необходимо уточнить, что население этих территорий не вправе участвовать в выборах Конгресса и Президента США (разд. 2 ст. 1, разд. 1 ст. 2 Конституции США), но некоторые территории (Пуэрто-Рико, Американское Самоа, Гуам, Северные Марианские острова, Американские Виргинские острова) направляют представителей в нижнюю палату парламента США. Указанные представители не обладают правом голоса, но могут участвовать в осуществлении иных функций палаты представителей США. Таким образом, институт представительства предусмотрен, но сформирован в усеченном виде.

Вместе с тем такой подход не вписывается в международные стандарты прав и свобод человека и гражданина — США подписаны разнообразные международные соглашения, конвенции и декларации о правах человека, в их ряду Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.

Всеобщая декларация прав человека 1948 г. предусматривает право каждого принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей; воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования (ст. 21).

Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. закрепляет, что каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в ст. 2, и без необоснованных ограничений право и возможность: а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей; б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей; в) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Статья 2 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривает, что каждое участвующее в Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в Пакте, без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

Учитывая изложенное, применяемый федеральными властями США «диверсифицированный» подход к регуляции правового статуса своих граждан, проживающих в различных принадлежащих США внутригосударственных единицах, может

⁶ Ibid. P. 242.

быть охарактеризован как дискриминационный, поскольку в его основе находится критерий места жительства.

В судебной практике всячески подчеркивается зависимое (подчиненное) положение территорий от центральных властей США. В решении Верховного суда США *First Nat'l Bank of Brunswick v. County of Yankton* (1879) указано, что «Конгресс США может не только отменять законы legislatures территорий, но и самостоятельно осуществлять законодательное регулирование для местного правительства. Конгресс обладает абсолютными и исчерпывающими законодательными полномочиями над населением территорий. Создание местной legislatures, предоставление ей законодательной власти не лишает Конгресс зарезервированных полномочий по законодательной регламентации территорий или владений, равно как и по отмене действующего законодательства Конгресса»⁷.

Однако при всей зависимости это не означает, что Конституция США предоставляет федеральным властям полномочия, позволяющие приобретать территорию, которая будет удерживаться в качестве колонии и которая будет управляться по их воле и усмотрению. Но США могут приобрести территорию, которая не имеет населения, но подходит для того, чтобы стать штатом. США вправе управлять такой территорией как своей, пока на ней не появится население, которое по решению Конгресса получит право быть принятым в качестве штата в Союз⁸.

В июне 2017 г. на Пуэрто-Рико состоялся референдум, по итогам которого население выразило желание войти в состав США в качестве 51-го штата⁹. Достоверность результатов голосования была подвергнута сомнению властями США из низкой явки (23 %) и бойкота несколькими оппозиционными политическими партиями¹⁰. В сентябре 2018 г. президент США Д. Трамп категорически отверг идею преобразования в текущий период Пуэрто-Рико в штат¹¹. Соответственно, Пуэрто-Рико сохранит в обозримой перспективе нынешний *status quo*.

2. Неинкорпорированные организованные территории

2.1. Содружество Пуэрто-Рико, Содружество Северных Марианских островов

Пуэрто-Рико. Согласно резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 27.11.1953 № 748¹², Пуэрто-Рико признается автономной политической единицей. Указанная норма отражена в решении Верховного суда по делу *Rodriguez*

⁷ *First Nat'l Bank of Brunswick v. County of Yankton*, 101 U.S. (1879). URL: <https://casemine.com/judgement/us/5914ab4eadd7b049347328a0> (дата обращения: 26.12.2017); *Asiatic Petroleum Co. v. Insular Collector of Customs* (1936). URL: <https://www.supreme.justia.com/cases/federal/us/297/666/> (дата обращения: 26.12.2017).

⁸ *Dred Scott v. John F.A. Stanford*, 1857. URL: <https://law.cornell.edu/supremecourt/text/60/393> (дата обращения: 06.02.2019).

⁹ *Robles F.* 23 % of Puerto Ricans Vote in Referendum, 97 % of Them for Statehood // *New York Times*. 2017. June 11. URL: <https://nytimes.com/2017/06/11/us/puerto-ricans-vote-on-the-question-of-statehood.html> (дата обращения: 07.02.2019).

¹⁰ *Dwyer C.* Puerto Rico Overwhelmingly Votes On U.S. Statehood In Nonbinding Referendum // *National Public Radio*. 2017. June 11. URL: <https://npr.org/sections/thetwo-way/2017/06/11/532482957/puerto-rico-votes-on-statehood-though-congress-will-make-final-call> (дата обращения: 07.02.2019).

¹¹ *Lemongello S.* Trump an 'absolute no' on Puerto Rico statehood // *Orlando Sentinel*. 2018. September 24. URL: <https://www.orlandosentinel.com/news/politics/political-pulse/os-trump-puerto-rico-statehood-20180924-story.html> (дата обращения: 07.02.2019).

¹² UNGA Resolution 748 (III) issued on 27 November 1953. URL: <https://www.documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/086/13/IMG/NR008613.pdf?OpenElement> (дата обращения: 05.02.2019).

v. *Popular Democratic Party* в следующей формуле: «Пуэрто-Рико, так же как и штат, является автономной политической единицей»¹³.

Вместе с тем по-испански название Содружества Пуэрто-Рико выглядит как *Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, что в буквальном переводе означает «Свободное ассоциированное государство Пуэрто-Рико». Однако указанная территория не является ассоциированным с США государством (как, например, Соединенные штаты Микронезии, Палау, Маршалловы острова и др.). Обусловлено это тем, что на неинкорпорированные территории распространяется суверенитет США в полном объеме, в ведении Конгресса сосредоточены верховные полномочия по регулированию отношений с неинкорпорированными территориями, эти территории не вправе выйти из состава США, они не являются членами ООН, жители территорий имеют гражданство США (признаются американцами).

В некоторых изданиях Пуэрто-Рико относят к колониям¹⁴. Данный вывод представляется не вполне точным, поскольку правовой статус колонии предполагает принадлежность иностранного государства (или его части) другому государству. Неинкорпорированные территории США, в том числе Пуэрто-Рико, являются элементами государственно-территориального устройства, поскольку принадлежат США. Вместе с тем факт применения неравновесного (дискриминационного) подхода к разным внутригосударственным единицам и проживающему в их пределах населению со стороны США очевиден.

Пуэрто-Рико характеризуется культурной, языковой, исторической идентичностью, обусловленной принадлежностью в прошлом к Испании¹⁵. Под власть США данная территория перешла в соответствии с условиями Парижского мирного договора 1898 г. В ст. 9 указанного акта закреплено, что гражданские права и политический статус населения, проживающего на передаваемых США территориях, должен быть определен Конгрессом¹⁶. Названные исторические факторы (предпосылки) подкрепляют позиции властей США в отношении юридической природы и происхождения «абсолютных» по своей природе полномочий Конгресса.

В решении Верховного суда США по делу *Downes v. Bidwell* (1901) определено, что Конгресс обладает дискреционными полномочиями решать вопрос о возможности распространения на неинкорпорированные территории положений Конституции США (в том числе Билля о правах)¹⁷. В том же решении указано, что Пуэрто-Рико принадлежит США, но не является их частью, как минимум в значении десятой поправки федеральной Конституции. Согласно данной поправке, полномочия, не делегированные Соединенным Штатам Конституцией и не запрещенные для отдельных штатов, сохраняются соответственно за штатами либо за народом.

Нередко правовые статусы Пуэрто-Рико и штатов отождествляются. В решении Апелляционного суда третьего округа США по делу *United States v. Marco Laboy-Torres* (2009) зафиксировано: несмотря на то что Пуэрто-Рико не является штатом в федеральном союзе, данная территория рассматривается как штат со-

¹³ *Rodriguez v. Popular Democratic Party*, 1982. URL: <https://www.courtlistener.com/opinion/110729/rodriguez-v-popular-democratic-party/> (дата обращения: 05.02.2019).

¹⁴ *Toruella J. Ruling America's Colonies: The Insular Cases // Yale Law & Policy Review*. 2013. Vol. 32. P. 58, 81.

¹⁵ Северные Марианские острова и Гуам — исконное место проживания коренного народа чаморро, который в настоящее время находится в состоянии численного меньшинства.

¹⁶ *Treaty of Peace Between the United States and Spain*; December 10, 1898. URL: https://avalon.law.yale.edu/19th_century/sp1898.asp (дата обращения: 06.02.2019).

¹⁷ *Downes v. Bidwell*, 1901. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/182/244/> (дата обращения: 06.02.2019).

гласно общепринятому значению данного слова и в соответствии с этим значением Конгресс нередко использует термин «штат» применительно к Пуэрто-Рико¹⁸.

В некоторых случаях Конгресс США отступает от этого правила и принимает положения, относящиеся исключительно к Пуэрто-Рико. Так, пуэрториканцы не облагаются федеральным подоходным налогом, на данную территорию не распространяются некоторые федеральные налоговые субсидии¹⁹.

Особенности конституционно-правового статуса Пуэрто-Рико характерным образом подтверждают общую специфику ситуативного и фрагментарного применения положений Конституции США к неинкорпорированным территориям, а также специальные отношения с федерацией. Пуэрто-Рико фактически обладает двуединой конституционно-правовой природой: с одной стороны, в отношении данной территории по общему правилу применяются положения, распространяющиеся на все штаты, с другой — возможны вариации, когда для Пуэрто-Рико предусмотрено особое регулирование.

Основой конституционно-правового статуса Пуэрто-Рико является Акт об организации конституционного правительства народом Пуэрто-Рико (Акт о федеральных отношениях 1950 г.)²⁰ и Конституция Содружества Пуэрто-Рико 1952 г.²¹ (далее — Конституция Пуэрто-Рико).

В решении по делу *Puerto Rico v. Sanchez Valle* (2016) определено, что формирование Содружества оказало серьезное влияние на отношения между США и Пуэрто-Рико. США не уступали суверенитет над Пуэрто-Рико путем преобразования этой территории в штат или посредством предоставления ей независимости. Конгресс уполномочил Пуэрто-Рико осуществлять управление по вопросам местного значения. Вместе с тем указанные условия статуса Пуэрто-Рико могут быть пересмотрены Конгрессом. Федеральные и пуэрториканские служащие осознают то, что принятие Конституции Пуэрто-Рико не изменило его конституционный статус относительно Акта о федеральных отношениях²².

Конституция Пуэрто-Рико предусматривает формирование законодательного, исполнительного и судебного органов.

В соответствии с § 1 ст. 3 Конституции Пуэрто-Рико, законодательная власть принадлежит Законодательной ассамблее, которая состоит из двух палат — Сената и Палаты представителей, члены которых избираются населением острова сроком на четыре года. Законы, принимаемые данным органом, не нуждаются в утверждении Конгрессом или Президентом США, не могут быть объектом президентского вето.

Исполнительную власть осуществляет избираемый на тот же срок губернатор (§ 1 ст. 4 Конституции Пуэрто-Рико).

Судебные полномочия осуществляют Верховный суд и другие суды Пуэрто-Рико. Судей назначает губернатор по совету и с согласия Сената острова (§ 8 ст. 4 Конституции Пуэрто-Рико). Судебный процесс, организация феде-

¹⁸ *United States v. Marco Laboy-Torres*, 08-1220 (3rd Cir. 2009). URL: <https://www.courtlistener.com/opinion/3047416/united-states-v-marco-laboy-torres> (дата обращения: 26.12.2017).

¹⁹ См. подробнее: *Greszler R.* Congress Should Not Give Puerto Rico Federal Tax Subsidies. March 22, 2016. URL: <https://www.heritage.org/taxes/report/congress-should-not-give-puerto-rico-federal-tax-subsidies> (дата обращения: 26.12.2018).

²⁰ An Act to provide for the organization of a constitutional government by the people of Puerto Rico, 1950. URL: <https://www.legisworks.org/congress/81/publaw-600.pdf> (дата обращения: 25.12.2017).

²¹ Constitution of the Commonwealth of Puerto Rico, 1952. URL: <https://www.loc.gov/law/help/guide/states/us-pr.php> (дата обращения: 25.12.2017).

²² *Puerto Rico v. Sanchez Valle*, 2016. URL: <https://www.oyez.org/cases/2015/15-108> (дата обращения: 06.02.2019).

ральных судов относятся к ведению федерации. Организация судов Пуэрто-Рико относится к ведению территории.

Окончательные судебные решения или распоряжения Верховного суда Содружества Пуэрто-Рико могут быть пересмотрены Верховным судом США на основе процедуры *сериорари* (*certiorari*)²³ при условии оспаривания действительности соглашения или статута США, или статута Пуэрто-Рико.

США и Пуэрто-Рико одновременно обладают остаточными и исключительными полномочиями.

Исключительная компетенция федерации определена в разд. 8.1 ст.1 Конституции США. Согласно данной норме, к исключительной компетенции Конгресса относятся регулирование торговли с иностранными государствами, между отдельными штатами и с индейскими племенами, установление единообразных правил о натурализации и единообразных законов о банкротстве на всей территории Соединенных Штатов, учреждение почтовых служб и почтовых путей, создание и содержание флота и другие вопросы.

В отношении исключительной компетенции Пуэрто-Рико действует правило о возможности регулирования вопросов локального значения, включая вопросы создания, консолидации и реорганизации муниципалитетов, принятия и отмены законов и ордонансов для этих целей²⁴. При этом ни в Акте о федеральных отношениях, ни в Конституции Пуэрто-Рико компетенция данной территории четко не закреплена. В Конституции в разрозненном виде содержатся положения о правомочиях законодательного регулирования вопросов, относящихся к защите жизни и здоровья, общему благополучию (разд. 19 ст. 2), учреждению, объединению, реорганизации исполнительных департаментов и определению их функций (разд. 16 ст. 3), образованию муниципалитетов и изменению их статуса (разд. 1 ст. 6), флагу, печати и гимну Содружества (разд. 15 ст. 6), другим аспектам.

Финский ученый М. Сукси подчеркивает: «Компетенцию Пуэрто-Рико образуют вопросы сельского хозяйства, некоммерческих объединений, благотворительности и благотворительных учреждений, банковской деятельности, социальной защиты и благотворительности, шоссе и дорожного движения, коммерции, налогообложения и финансов, частных корпораций, спорта и парков, выборов и регистрации, местного самоуправления, внутренней безопасности, государственной службы, государственных земель, образования, жилищного строительства, здравоохранения и санитарии, осуществления гражданского и уголовного судопроизводства, законодательной, исполнительной и судебной власти, а также иные вопросы»²⁵. На этой основе он делает вывод, что «законодательные полномочия Пуэрто-Рико являются более широкими по сравнению с полномочиями штатов США»²⁶.

Вместе с тем базовой формулой конституционно-правового регулирования статусов неинкорпорированных территорий являются положения п. 2 разд. 3 ст. 4 Конституции США, согласно которым Конгресс вправе распоряжаться территорией или иной собственностью, принадлежащей Соединенным Штатам, и издавать в связи с этим все необходимые правила и постановления,

²³ Приказ «сериорари» заключается в требовании о передаче дела из органов исполнительной власти в суд для его рассмотрения в судебном порядке.

²⁴ US Code, Title 48, Sect. 821. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/48/821> (дата обращения: 25.12.2018). См. также: *Suksi M.* Sub-State Governance through Territorial Autonomy: A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions. Berlin; Heidelberg: Springer-Verlag, 2011. P.370.

²⁵ *Suksi M.* Op. cit. P.382.

²⁶ Ibid.

но ничто в Конституции не может толковаться в ущерб законным притязаниям Соединенных Штатов или какого-либо отдельного штата.

В особом мнении судьи Верховного суда Хэрлэн такой подход именуется «законодательным абсолютизмом», так как «предусматривает право Конгресса США осуществлять абсолютные полномочия по принятию законов для территорий, кроме случаев, когда эти законы будут признаны неконституционными»²⁷.

В решении по делу *Thompson v. Utah* (1898) указано, что Конгресс может признавать недействительные акты легислатур территорий действительными, а действительные акты недействительными²⁸. В другом решении (*United States v. Sanchez*) постановлено, что Конгресс может в одностороннем порядке отменить Конституцию Пуэрто-Рико и заменить ее иными правилами и регламентарными нормами по своему выбору²⁹.

Израильский ученый Р. Лапидот пишет: «Можно предположить, что Конгресс не будет осуществлять законодательное регулирование сфер, которые находятся в ведении местных органов власти Пуэрто-Рико, однако местные законодательные акты могут быть перечеркнуты актами Конгресса США»³⁰.

Такой подход обусловлен дефектами конституционных гарантий самостоятельности компетенции и невмешательства США в сферу юрисдикций Пуэрто-Рико.

Американский конституционалист А. Тарр указывает: «Если кто-то хочет обезопасить определенную степень автономии для составных единиц, недостаточно полагаться на добрую волю федерального центра. Жизненно важным для этого является наличие конституционных гарантий защиты этой автономии»³¹.

На основе остаточной компетенции, принадлежащей одновременно США и Пуэрто-Рико, формируется модель конкурирующей компетенции, а в условиях нечетких гарантий юрисдикции Пуэрто-Рико и признания верховенства решений федерального центра безотносительно схемы разграничения предметов ведения и полномочий конституционно-правовой статус рассматриваемой территории представляется весьма уязвимым. С формальной точки зрения Пуэрто-Рико находится в непосредственной зависимости от позиции и решений Конгресса США. При возникновении спорной ситуации по одному предмету правового регулирования подлежат применению нормы федерального права, поскольку они имеют превалирующее значение.

В литературе отмечается, что «степень законодательной компетенции Пуэрто-Рико сопоставима с компетенцией любых штатов федерации, и федеральный статутный закон также вытесняет Конституцию Пуэрто-Рико в условиях, при которых ее положения противоречат федеральному законодательству»³².

Вместе с тем, по сравнению со штатами США, Пуэрто-Рико не имеет надлежащих гарантий, основанных на национальной конституции. С нашей точки зрения, такой подход деструктивен, поскольку ставит территорию в тотальную

²⁷ Branch J. The Constitution of the Northern Mariana Islands: Does a Different Cultural Setting Justify Different Constitutional Standards? // LLM Thesis and Essays. Paper 73. Athens, Georgia, 1979. P. 15. URL: https://digitalcommons.law.uga.edu/stu_llm/73/ (дата обращения: 26.12.2018).

²⁸ *Thompson v. Utah*, 1898. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/170/343/> (дата обращения: 06.02.2019).

²⁹ *United States v. Sanchez*, 1950. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/340/42/> (дата обращения: 06.02.2019).

³⁰ Lapidoth R. *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1996. P. 135.

³¹ Tapp A. Указ. соч. С. 25–26.

³² Suksi M. Op. cit. P. 383.

зависимость от решений органов власти национального уровня, оставляя рычаги для централистского способа управления.

Содружество Северных Марианских островов. Основы конституционно-правового статуса Северных Марианских островов определяются Конвенцией об учреждении Содружества Северных Марианских островов³³ в политическом союзе с США (1976) и Конституцией данной территории (1977)³⁴.

В соответствии с разд. 101 ст. 1 Конвенции Северные Марианские острова являются самоуправляющимся содружеством в составе политического союза и находятся под суверенитетом США. США несут полную ответственность в сфере внешней политики и обороны (разд. 104 ст. 1 Конвенции).

В отличие от других неинкорпорированных территорий США, для Северных Марианских островов предусмотрены гарантии осуществления подлежащего применению на островах режима местного самоуправления (разд. 102 ст. 1 Конвенции).

Конвенция предусматривает, что народ Северных Марианских островов обладает правом местного самоуправления и будет осуществлять его в отношении внутренних дел в соответствии с собственной Конституцией (разд. 102 ст. 1 Конвенции).

В решении федерального апелляционного суда девятого округа США по делу *Northern Mariana Islands v. D. Atalig* (1984) указано, что Сообщество Северных Марианских островов обладает правом самоуправления, гарантии которого основываются на взаимосогласованных положениях Конвенции³⁵. В другом судебном акте также установлено, что США обладает правом законодательного регулирования для Северных Марианских островов, но при этом не допускается посягательство на местное самоуправление³⁶.

Статья 105 ст. 1 Конвенции предусматривает, что США соглашается ограничить осуществление полномочий по основным положениям Конвенции, предусмотренным ст. 1–3, а также разд. 501 и 805.

Конституция Северных Марианских островов³⁷ принята народом данной территории и утверждена Президентом США. Она должна соответствовать Конвенции и положениям Конституции, соглашений и законов США, которые применяются на Северных Марианских островах. Изменения в Конституцию Северных Марианских островов вносятся самостоятельно на основании итогов референдума, но при этом суды, учрежденные на основании Конституции и законов США, компетентны определять соответствие данных изменений Конвенции, Конституции, соглашений и законов США, подлежащих применению на Северных Марианских островах (разд. 202 ст. 2 Конвенции).

В качестве императивных условий установлены требования фиксации в Конституции Северных Марианских островов республиканской формы правления

³³ The Covenant to Establish a Commonwealth of the Northern Marian Islands, 1976. URL: https://www.law.cornell.edu/uscode/pdf/uscode48/lii_usc_TI_48_CH_17_SC_I_SE_1801.pdf (дата обращения: 25.12.2017).

³⁴ Constitution of the Commonwealth of the Northern Mariana Islands, 1977. URL: <https://www.ifes.org/election-materials/constitution-commonwealth-northern-mariana-islands> (дата обращения: 25.12.2017).

³⁵ *Northern Mariana Islands v. Daniel Atalig*, 1984. URL: www.openjurist.org/723/f2d/682/commonwealth-of-northern-mariana-islands-v-atalig (дата обращения: 25.12.2017).

³⁶ *United States ex rel. Richards v. De Leon Guerrero*, 1993. URL: <https://www.leagle.com/decision/19937534f3d7491639> (дата обращения: 26.12.2017).

³⁷ Constitution of The Commonwealth of The Northern Mariana Islands, 1982. URL: <http://www.ifes.org/election-materials/constitution-commonwealth-northern-mariana-islands> (дата обращения: 26.12.2017).

с классической моделью разделения властей и Билля о правах, закрепления правового статуса губернатора как главы исполнительной власти, законодательной и судебных органов власти (ст. 203 Конвенции).

Статья 5 Конвенции определяет перечень положений Конституции США, подлежащих применению на территории Северных Марианских островов (п. 2, 3, 8 разд. 9 ст. 1, п. 1, 3 разд. 10 ст. 1, разд. 1, п. 1, 2 разд. 2 ст. 4, поправки 1–9, 13, ст. 1 поправки 14, поправки 15, 19, 26). Иные положения, которые напрямую не относятся к Северным Марианским островам, приобретают юридическую силу на данной территории только при условии их утверждения правительством Северных Марианских островов и правительством США.

Законодательные полномочия предоставлены бикамеральной законодательной власти — Палате представителей и Сенату. Данный орган наделен нормотворческими функциями в пределах установленной компетенции. В соответствии с разд. 6 ст. 2 Конституции Северных Марианских островов, билли принимаются обеими палатами, подписываются председателем палаты, в которой соответствующий проект разрабатывался (в которую он внесен), и представляются губернатору. Губернатор вправе наложить вето на пункт, раздел, часть правового акта и вернуть его на повторное рассмотрение с указанием причин. Вето может быть преодолено двумя третями голосов членов каждой палаты.

В отличие от других неинкорпорированных территорий США, на Северных Марианских островах предусмотрен институт импичмента. Согласно разд. 8 ст. 2 Конституции данной территории, законодательная власть может поставить вопрос об импичменте служащим исполнительной и судебной власти по инициативе Палаты представителей на основании решения двух третей ее членов. Виновным признается лицо по решению двух третей членов Сената.

Исполнительные полномочия принадлежат губернатору, который несет ответственность за добросовестное исполнение законов (разд. 1 ст. 3 Конституции). Одновременно предусмотрена должность лейтенанта-губернатора. Указанные должностные лица избираются одновременно сроком на четыре года (разд. 4 ст. 3 Конституции).

Предусмотрено формирование окружного суда Северных Марианских островов. Данный суд обладает юрисдикцией окружного суда США, исключая то, что все дела, возникающие на основе Конституции, соглашений и законов США, находятся в юрисдикции независимо от суммы или стоимости предмета спора. Данный суд является апелляционной инстанцией применительно к нижестоящим судам нижестоящих судов. Отношения между судами США и Северных Марианских островов по вопросам апелляции, сертиорари (*certiorari*), изъятия дел для рассмотрения (*removal of causes*), выдачи судебных поручений *habeas corpus* и других вопросов или разбирательств определяются законами США (ст. 401–403 Конвенции).

Кроме того, судебная власть включает суды первой и апелляционной инстанций. Суд первой инстанции рассматривает все гражданские и уголовные дела (разд. 2 ст. 4 Конституции). Апелляционный суд принимает жалобы на решения суда первой инстанции.

На Северные Марианские острова, как и на другие территории США, ограничено распространяется действие положений национальной Конституции, закрепляющих гарантии конституционно-правового статуса штатов, что свидетельствует о более узком ракурсе самостоятельности в сфере внутреннего самоуправления. Так, изъятие из сферы применения на Северных Марианских островах нормы Конституции США регламентируют условия и порядок участия населения Северных Марианских островов в выборах президента и вице-президента США, представи-

телей в Конгресс США (поправки 15, 17, 19 и др.), что свидетельствует о «неполноценности» относительно штатов.

В иных аспектах сфера самостоятельности Северных Марианских островов является равной или даже более широкой по сравнению со штатами.

В качестве примера тождественности можно привести положения поправки 15 к Конституции США, которая устанавливает, что право голоса граждан США не должно оспариваться или ограничиваться США или отдельными штатами в связи с расой, цветом кожи или прежним нахождением в рабстве.

Более широкую (по сравнению со штатами) сферу юрисдикции можно проиллюстрировать на примере положений Конституции США, которые устанавливают ограничения в отношении штатов. Так, п. 2 ст. 10 указанного акта закрепляет, что ни один штат не может без согласия Конгресса облагать пошлинами или сборами импорт и экспорт товаров, за исключением случаев, когда это необходимо для осуществления законов штата об инспекции; и чистый доход со всех сборов и пошлин, наложенных штатом на импорт и экспорт, поступает в распоряжение казначейства США, и все такого рода законы подлежат пересмотру и контролю Конгресса.

Данные ограничения не распространяются на Северные Марианские острова. Кроме того, Конвенция об учреждении Содружества Северных Марианских островов предусматривает особый персонафицированный правовой режим оказания финансовой помощи Северным Марианским островам со стороны США (ст. 7).

Таким образом, конституционно-правовой статус Северных Марианских островов характеризуется одновременно усеченными масштабами представительства интересов населения на федеральном уровне (что является универсальной чертой всех неинкорпорированных территорий) и постулируемой широкой собственной дискрецией в сфере внутреннего самоуправления.

2.2. Гуам и Американские Виргинские острова

Гуам. В соответствии с Актом об учреждении конституций для Американских Виргинских островов и Гуама³⁸, legislatury данных территорий уполномочены образовывать конституционные конвенты для разработки в рамках существующих отношений между территориями и федерацией конституций в целях осуществления местного самоуправления (разд. 2). Эти конституции должны признавать суверенитет США, верховенство положений Конституции и законов США, применяющихся на территории Виргинских островов и Гуама.

Также конституции должны предусматривать республиканскую форму правления, разделение властей на три ветви, содержать билль о правах, регламентировать вопросы, относящиеся к местному самоуправлению, предоставить избирательное право резидентам Гуама, являющимся гражданами США, обеспечить формирование соответствующей системы местных судов (разд. 2).

В соответствии с § 1704 Органического акта о Гуаме³⁹, правительство Гуама, а также правительство Виргинских островов имеют конкурирующую юрисдикцию в сферах гражданского и уголовного права в части, касающейся собственности, зарезервированной и контролируемой США на указанных территориях.

К конкурирующей компетенции также относятся вопросы земель, постоянно или периодически покрываемых приливно-отливными водами до линии, распо-

³⁸ Act to provide for the establishment of constitutions for the Virgin Islands and Guam, 1975. URL: <https://www.govtrack.us/congress/bills> (дата обращения: 25.12.2018).

³⁹ The Organic Act of Guam, 1950. URL: <https://www.guamcourts.org> (дата обращения: 25.12.2018).

ложенной на расстоянии не более трех географических миль от береговой линии. Исключение составляют: месторождения газа, нефти и других полезных ископаемых, кроме кораллов, песка и гравия; участки суши, находящиеся под водой, законно приобретенные лицами, не принадлежащими к США, посредством покупки, дарения, обмена и другими способами; участки, в том числе находящиеся под водой, на которых расположены сооружения или строения, построенные США; участки суши, находящиеся под водой, которые определены Президентом или Конгрессом США как имеющие научный, природный, исторический характер.

Конституционно-правовой статус Гуама отражен в упомянутом Органическом акте о Гуаме. Полномочия Гуаму делегирует Конгресс, который вправе их пересмотреть или изъять.

Американский ученый А. Х. Лейбовиц считает, что «Гуам является субъектом исключительной компетенции Конгресса США и не обладает правом самоуправления»⁴⁰.

Законодательная власть на Гуаме предоставлена однопалатной легислатуре (*Legislature of Guam*), в состав которой входит не более 21 сенатора (§ 1423), избираемого с периодичностью каждые два четных года. Полномочия легислатуры распространяются в отношении всех вопросов, не противоречащих положениям Акта о Гуаме и законам США (§ 1423а).

Исполнительная власть принадлежит губернатору, который избирается совместно с лейтенантом-губернатором на выборах сроком на четыре года. Губернатор осуществляет общий надзор и контроль в отношении всех департаментов, бюро, агентств и других институтов исполнительной власти правительства Гуама. Он вправе принимать решения о помиловании, предоставлять отсрочку и отменять штрафы за преступления правонарушения, предусмотренные местным законодательством, обладает правом законодательного вето (§ 1422).

Судебная власть принадлежит Окружному суду, Верховному суду, Высшему суду и нижестоящим судам (§ 1424). Отношения между судами, учрежденными на основании Конституции США, и локальными судами Гуама в отношении апелляции, процедуры *certiorari*, изъятия дел для рассмотрения (*removal of causes*), выдачи судебных поручений *habeas corpus* и других вопросов или разбирательств определяются законами США (§ 1424-2).

Окружной суд обладает юрисдикцией окружного суда и суда по банкротству США. Верховный суд является высшим судом (исключая окружной суд), который обладает апелляционной юрисдикцией и осуществляет надзорные полномочия, а также другую юрисдикцию в соответствии с законами Гуама. В качестве апелляционной инстанции Верховный суд рассматривает жалобы на все решения, вынесенные Высшим судом и другими судами Гуама. Также Верховный суд рассматривает апелляции, осуществляет надзор и рассматривает дела по первой инстанции в отношении всех приказов и распоряжений, включая приказы, принятые с целью осуществления надзора за судебной властью Гуама (§ 1424-1).

Надзор в отношении данной территории осуществляет департамент внутренних дел США. В литературе отмечается, что «военно-морские силы США сохраняют контроль над островом; на Гуаме сосредоточен значительный военный контингент, а коренной народ чаморро является меньшинством»⁴¹.

⁴⁰ *Leibowitz A. Defining Status: A Comprehensive Analysis of United States Territorial Relations. Dordrecht: Kluwer Law International, 1989. P. 52.*

⁴¹ *Weaver M. The Territorial Federal Jurisdiction Forgot: The Question of Greater Federal Jurisdiction in American Samoa // Pacific Rim Law & Policy Journal. 2008. Vol. 17. P. 338.*

Американские Виргинские острова. Конституционно-правовой статус Американских Виргинских островов определяется положениями Акта о пересмотре Органического акта Виргинских островов США⁴² (далее — Акт).

Статья 8 этого документа закрепляет, что законодательные полномочия легислатуры территории распространяется на все вопросы, которые согласуются с положениями Акта, а также законами США, подлежащими применению на Американских Виргинских островах, международных соглашений, в которых участвуют США. Кроме того, недопустимо введение для нерезидентов островов более высоких налоговых ставок на землю и иное имущество, чем для резидентов (ст. 8 Акта).

Одновременно установлено, что законы США, а также все местные законодательные акты и ордонансы (полностью или в части), действовавшие на дату утверждения Акта, применяются на Виргинских островах при условии их соответствия Акту. Законодательный орган власти (легислатура) Виргинских островов обладает полномочиями по принятию законов в рамках своей компетенции и в соответствии с Актом, а также законодательством США, подлежащим применению на территории Виргинских островов. Конгресс США вправе аннулировать любой акт легислатуры, не соответствующий вышеуказанным требованиям (ст. 8 Акта).

Перечень подлежащего применению на Виргинских островах законодательства США на уровне Акта не закреплен.

Законодательная власть на Американских Виргинских островах принадлежит легислатуре, состоящей из 15 выборных членов, именуемых сенаторами, избираемых на два года (ст. 5, 6 Акта).

Исполнительную власть осуществляют губернатор и лейтенант-губернатор, которые избираются непосредственно населением сроком на четыре года (ст. 11 Акта⁴³).

Губернатор обладает правом отлагательного вето, которое может быть преодолено двумя третями голосов членов легислатур (ст. 9 Акта). В отношении финансовых биллей губернатор вправе использовать частичное вето.

Также губернатор осуществляет общий надзор и контроль в отношении всех департаментов, бюро, агентств и других институтов исполнительной власти правительства Виргинских островов. Он вправе принимать решения о помиловании, предоставлять отсрочку и отменять штрафы за преступления и правонарушения, предусмотренные местным законодательством (ст. 11 Акта).

Лейтенант-губернатор выполняет полномочия, возложенные на него губернатором и законодательством Виргинских островов. Также он подменяет губернатора в период временной нетрудоспособности или отъезда (ст. 14 Акта).

Судебная власть предоставлена окружному суду и другими судам внутренней юрисдикции. Легислатура вправе наделять суды Виргинских островов юрисдикцией по рассмотрению любых дел при условии, что данная юрисдикция Конституцией и законами США не возложена на иные суды (ст. 21 Акта).

Окружной суд Виргинских островов обладает юрисдикцией окружного суда США. Данный суд рассматривает уголовные и гражданские дела по вопросам, относящимся к регулированию налогообложения прибыли, а также незначительные категории гражданских и уголовных дел (гражданские сделки, в которых цена предмета спора не превышает 500 долларов, уголовные дела, по которым наказание не превышает 100 долларов или предусматривает лишение свободы на срок

⁴² Revised Organic Act of the Virgin Islands of the United States, 1954. URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-68/pdf/STATUTE-68-Pg497.pdf> (дата обращения: 25.12.2018).

⁴³ Act to provide for the popular election of the Governor of Guam, and for other purposes, 1950. URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-82/pdf/STATUTE-82-Pg842.pdf> (дата обращения: 25.12.2018).

не более шести месяцев и др.) (ст. 22 Акта). Апелляции на решения Окружного суда рассматриваются в Апелляционном суде третьего округа (ст. 23А Акта).

3. Неинкорпорированные неорганизованные территории США

Указанные территории США в основном представляют собой военные базы или необитаемые острова, которые управляются непосредственно центральными властями.

Американское Самоа — единственная заселенная неинкорпорированная неорганизованная территория. Жители острова признаются «американцами, но гражданством США не обладают»⁴⁴.

Американское Самоа является самоуправляющейся единицей, в отношении которой надзор осуществляет департамент внутренних дел США. Органический акт США в отношении Самоа до настоящего времени не принят, что формально не позволяет квалифицировать ее в качестве организованной территории.

Конституцией Американского Самоа⁴⁵ предусмотрено учреждение законодательного, исполнительного и судебного органов.

Согласно разд. 1 ст. 2 указанного акта, легислатура острова состоит из Сената и Палаты представителей.

Согласно конституционным положениям, легислатура обладает полномочиями законодательного регулирования по всем вопросам местного значения. Не могут быть приняты законодательные акты, которые не соответствуют Конституции или законам США, применяющимся на Американском Самоа, договорам и международным соглашениям США. Также это касается: финансовых законопроектов, принятых легислатурой Американского Самоа, которые не предусматривают выделение средств, превышающих уровень доходов, полученных в соответствии с налоговым законодательством или другими законами о доходах Американского Самоа; законодательства, предусматривающего расходы иначе, чем это установлено бюджетом (разд. 1 ст. 2 Конституции).

Конституция Американского Самоа не содержит перечня правовых актов США, действующих на территории архипелага.

Обе палаты легислатуры формируются выборным способом. Сенаторы избираются советами округов, а представители (*representatives*) — избирателями соответствующих избирательных округов сроком на четыре года (разд. 4, 5, 6 ст. 2 Конституции).

Исполнительную власть осуществляют губернатор и лейтенант-губернатор.

В ведении Губернатора находятся общий надзор и контроль над департаментами, агентствами, административными органами (разд. 7 ст. 4 Конституции), а также обладает полномочиями осуществления регуляции при условии соответствия принимаемых актов законам США, действующим на территории Американского Самоа, законам Американского Самоа и Конституции (разд. 6 ст. 4 Конституции).

Губернатор наделен правом наложения вето на принятые легислатурой проекты правовых актов. Преодоление вето возможно в срок, не превышающий 14 месяцев, на основании решения двух третей большинства каждой из палат

⁴⁴ Bhagwan V., Bhushan V. World Constitutions — A Comparative Study. New Delhi, Sterling Publishers Pvt. Ltd. 2008. P. 149. — Гражданами США являются самоанцы, родители которых имеют гражданство США. В свою очередь, жители Пуэрто-Рико, Северных Марианских островов, Американских Виргинских островов, Гуама гражданством обладают.

⁴⁵ Revised Constitution of American Samoa, 1967. URL: https://www.ilo.org.dyn/natlex4.detail?p_lang=&p_isn=98671&p_classification=01.01 (дата обращения: 25.12.2018).

легислатуры. При условии повторного принятия акта в предшествующей редакции губернатор вправе вновь отказать в его утверждении и представить с комментариями министру внутренних дел США (разд. 9 ст. 2 Конституции Американского Самоа).

Лейтенант-губернатор по должности является министром Американского Самоа, замещает губернатора в период его отсутствия, регистрирует и осуществляет хранение законов и исполнительных приказов, передает их копии министру внутренних дел США (разд. 3 ст. 4 Конституции).

Судебная власть принадлежит Высшему суду, окружным и иным судебным органам. Главного судью и судей Американского Самоа назначает министр внутренних дел США (разд. 1, 3 ст. 3 Конституции).

На Американском Самоа отсутствует федеральный окружной суд, что предполагает невключенность в федеральный судебный округ. Таким образом, формально Американское Самоа не интегрировано в федеральную судебную систему США⁴⁶.

4. Заключение

Проведенный анализ свидетельствует об особом конституционно-правовом статусе неинкорпорированных территорий США.

В рамках данных территорий (кроме незаселенных) предусмотрено самостоятельное формирование единообразной системы публичных органов власти, наделенных правомочиями регуляции вопросов, не подпадающих под нормирование национального законодательства. Регламентирован ограниченный формат участия в формировании решений и представительстве интересов на национальном уровне. Ни в одном акте не определена четкая модель разграничения компетенции между США и неинкорпорированными территориями. Сравнительный анализ конституционно-правового статуса Американского Самоа и организованных территорий США позволяет констатировать отсутствие четких демаркационных линий между институциональными формами организованных и неорганизованных территорий (кроме незаселенных, которые управляются непосредственно США).

Пуэрто-Рико и Северных Марианских острова более самостоятельны в сфере внутреннего самоуправления по сравнению со штатами и другими неинкорпорированными территориями. Пуэрто-Рико обладает уникальным конституционно-правовым статусом, поскольку в нем одновременно сосредоточены два относительно несовместимых свойства: с одной стороны, ввиду персонифицированного конституционно-правового режима, органы власти Пуэрто-Рико наделены более широкой дискрецией по сравнению со штатами, с другой — путем признания господства решений Конгресса США и отсутствия надлежащих гарантий субнациональной юрисдикции формально смоделирована централистская конструкция управления данной территорией, конфигурация которой зависит исключительно от федерации.

Конституционно-правовой статус Северных Марианских островов характеризуется применением персонифицированного конституционно-правового режима, обусловленного зафиксированным двусторонним соглашением (Конвенцией Северных Марианских островов), в котором предусмотрен конкретизированный

⁴⁶ *Edward J. American Samoa or Eastern Samoa? The Potential for American Samoa to Become Freely Associated with the United States // The Contemporary Pacific. 1992. Vol. 4. P. 141.* — Апелляции на решения местных судов направляются в качестве исков против министра внутренних дел США в окружной суд федерального округа Колумбия.

перечень подлежащих применению положений законодательства США (в широком смысле). Такой подход предполагает возможность самостоятельного формирования пространства остаточной компетенции за пределами указанных нормативных положений Конституции США. Также заслуживают внимания закрепление правил о недопустимости произвольного изменения данного перечня и нормировании гарантий местного самоуправления.

Гарантии конституционно-правового статуса Пуэрто-Рико и Северных Марианских островов, в том числе института местного самоуправления, весьма расплывчаты и в определяющей степени зависят от правоприменительной практики. Такой подход является дефектом нечеткой схемы разграничения компетенции, а также следствием применения принципа верховенства дискреционных полномочий Конгресса США.

Модификация конституционно-правового режима местного самоуправления на Северных Марианских островах относится к совместной компетенции территории и государства, а исключительные полномочия по анализу и выработке предложений Конгрессу США по вопросам применения (неприменения) на Северных Марианских островах иного законодательства США предоставлены исключительно главе государства (п. 502 ст. 5 Конвенции). Поэтому главные функции по конфигурированию действующего на островах конституционно-правового режима находятся в ведении федеральных властей.

Подводя итог, отметим, что государственно-территориальное устройство США имеет сложносоставную асимметричную конфигурацию. Неинкорпорированные территории США выступают характерным подтверждением указанного тезиса, поскольку рельефно отражают уникальные конституционно-правовые черты американской государственности.

Статья поступила в редакцию 2 апреля 2018 г.;
рекомендована в печать 7 мая 2019 г.

Constitutional-legal status of unincorporated territories of the United States

Igor V. Irkhin

For citation: Irkhin, Igor V. 2018. Constitutional-legal status of unincorporated territories of the United States. *Pravovedenie* 62 (3): 484–500. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu25.2018.304>

This article is dedicated to constitutional-legal status of unincorporated organized and unorganized territories of the United States. In the light of the provisions constitutional-legal status of the unorganized territory of Samoa illustrates the absence of clear demarcation lines between the institutional forms of organized and unorganized territories. Also drawn attention to the fact that unincorporated territories are in a unique legal position — they belong to the United States, but they are not part of this state. Indicates the methods used to integrate the unincorporated territories into the United States. It is indicated that the generalizing features of the constitutional-legal status of the unincorporated territories of the United States are the fragmentary application to them of the provisions of the national Constitution and the limited scope and resources for participation in shaping and implementing decisions made at the national level. Attention is focused on a discriminatory approach on the part of the United States with respect to the political rights of citizens living in unincorporated territories. The point is that the population of these territories is not entitled to participate in the election of Congress and the President of the United States and only some territories (USA Virgin Islands, American Samoa, Guam, Northern Mariana Islands, Puerto Rico) delegate their representatives to the House of Representatives. In the conclusion is formulated that such an approach does not comply with international legal standards of human rights, including those signed by the United States Universal Declaration of Human Rights of 1948, the International Covenant on Civil and

Political Rights of 1966. It is emphasized that the scope of competence of some unincorporated territories may be broader than that of the states. Also within the framework of this article, the constitutional legal parameters of legislative, executive and judicial authorities of the unincorporated territories of the United States are considered. Attention is focused on the role and importance of federal authorities in determining and modifying the constitutional-legal status of unincorporated territories. It was concluded that diversified models of unincorporated organized and unorganized territories are peculiar indicators of the complex asymmetric structure of the USA.

Keywords: Constitution, United States, unincorporated territories, organized, unorganized, organic act, status, competence, guarantees.

References

- Aleinikoff, Alexander. 1994. Puerto Rico and the Constitution: Conundrums and Prospects. *Constitutional Commentary* 11: 15–43.
- Bhagwan, Vishnoo, Bhushan, Vidya. 2018. *World Constitutions — A Comparative Study*. New Delhi, Sterling Publishers Pvt. Ltd.
- Blocher, Joseph, and Gulati, Mitu. 2008. Puerto Rico and the Right of Accession. *Yale Journal of International Law* 43: 229–271.
- Branch, James. 1979. The Constitution of the Northern Mariana Islands: Does a Different Cultural Setting Justify Different Constitutional Standards? *LLM Thesis and Essays*, paper 73. Athens, Georgia. Accessed January 26, 2018. http://digitalcommons.law.uga.edu/stu_llm/73.
- Dwyer C. Puerto Rico Overwhelmingly Votes On U. S. Statehood In Nonbinding Referendum. *National Public Radio*. 2017. June 11. Accessed February 7, 2019. <https://npr.org/sections/thetwo-way/2017/06/11/532482957/puerto-rico-votes-on-statehood-though-congress-will-make-final-call>.
- Greszler, Rachel. 2016. *Congress Should Not Give Puerto Rico Federal Tax Subsidies*. Accessed January 26, 2018. <http://www.report.heritage.org/ib4523>.
- Lapidoth, Ruth. 1996. *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. Washington, D. C., United States Institute of Peace Press.
- Leibowitz, Arnold. 1989. *Defining Status: A Comprehensive Analysis of United States Territorial Relations*. Dordrecht, Kluwer Law International.
- Lemongello, Steven. 2018. Trump an 'absolute no' on Puerto Rico statehood. *Orlando Sentinel*. Accessed February 7, 2018. <http://www.orlandosentinel.com/news/politics/political-pulse/os-trump-puerto-rico-statehood-20180924-story.html>.
- Michal, Edward. 1992. American Samoa or Eastern Samoa? The Potential for American Samoa to Become Freely Associated with the United States. *The Contemporary Pacific* 4: 137–160.
- Robles F. 23 % of Puerto Ricans Vote in Referendum, 97 % of Them for Statehood. *New York Times*. 2017. June 11. Accessed February 7, 2019. <https://nytimes.com/2017/06/11/us/puerto-ricans-vote-on-the-question-of-statehood.html>.
- Suksi, Markku. 2011. *Sub-State Governance through Territorial Autonomy: A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*. Berlin, Heidelberg, Springer-Verlag.
- Tarr, Alan. 2007. Symmetry and Asymmetry in American Federalism. *Political Expertise: POLITEX* 3: 5–33. (In Russian)
- Terrasa, Gabriel. 1997. United States, Puerto Rico, and the Territorial Incorporation Doctrine: Reaching a Century of Constitutional Authoritarianism. *The John Marshall Law Review* 31: 55–93.
- Toruella, Juan. 2013. Ruling America's Colonies: The Insular Cases. *Yale Law & Policy Review* 32: 58–95.
- Weaver, Michael. 2008. The Territorial Federal Jurisdiction Forgot: The Question of Greater Federal Jurisdiction in American Samoa. *Pacific Rim Law & Policy Journal* 17: 325–367.

Received: April 2, 2018

Accepted: May 7, 2019

Igor V. Irkhin — PhD in Law, Southern Federal University, 77, ul. Maksima Gorkogo, Rostov-on-Don, 344007, Russian Federation; dissertacia@yandex.ru