|  |  |
| --- | --- |
|  | Председателю Сахалинской областной ДумыХапочкину А.А. khapochkin@dumasakhalin.ruДепутатам фракций партий «Единая Россия» ivashov@dumasakhalin.ruЛДПР fleer@dumasakhalin.ruКПРФ vygolov@dumasakhalin.ruв Сахалинской областной Думе duma@dumasakhalin.ru |
| О защите территориальной целостности Российской Федерации и необходимости обращения в Конституционный Суд Российской Федерации  |  |

Уважаемые депутаты Сахалинской областной Думы!

В настоящее время российская сторона активизировала деятельность по подготовке т. н. «мирного» договора с Японией. Заявлено, что основой для договора является Совместная советско-японская Декларация (далее –Декларация), подписанная 19.10.1956 г., с советской стороны председателем Совета Министров СССР Н. Булганиным и министром иностранных дел СССР Д. Шепиловым, ратифицированная Президиумом Верховного Совета СССР 8.12.1956 г. и опубликованная в Ведомостях Верховного Совета СССР (1956, 21 декабря, №24, ст.ст.523,525).

Межрегиональным общественным движением «За территориальную целостность России. Русские Курилы» проведен историко-правовой анализ Декларации и с учетом интересов национальной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации выработаны направляемые на Ваше рассмотрение предложения по укреплению позиции российской стороны на российско-японских переговорах.
 Эти предложения базируются на том обстоятельстве, что содержащееся в Декларации обязательство СССР о передаче Японии Малой Курильской гряды (Хабомаи и Шикотан – яп.) после заключения мирного договора между нашими странами, - для России не вступило в силу. Поэтому имеется возможность для проверки этого обязательства на конституционность в Конституционном Суде Российской Федерации в соответствии с пунктом г) части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации.

В Декларации содержалось несколько групп обязательств.

Первая: обязательства разовые и уже исполненные. Часть из них – двусторонние, а часть – односторонние. Состояние войны между СССР и Японией прекращалось, между странами восстанавливался мир и добрососедские дружественные отношения (пункт 1); восстанавливались дипломатические и консульские отношения (пункт 2); Советский Союз обязался поддержать просьбу Японии о принятии ее в Организацию Объединенных Наций (пункт 4); осужденные в СССР японские граждане подлежали освобождению и репатриации в Японию, что также было Советским Союзом выполнено (пункт 5).

В Декларации 1956 года СССР отказался от всех репараций и претензий к Японии (часть 1 пункта 6); было предусмотрено начало переговоров о коммерческих взаимоотношениях (пункт 7); оговорены сроки и порядок вступления в силу Конвенции о рыболовстве, Соглашения о сотрудничестве при спасании людей на море и самой Декларации (часть 1 пункта 8, пункт 10), достигнуто согласие сторон на продолжение переговоров о заключении мирного договора после нормализации дипломатических отношений (часть 1 пункта 9).

Учредив посольства, стороны вели такие переговоры до 1960 года.

Но, Советский Союз, видя недружественность Японии, заключившей новый Договор о взаимном сотрудничестве и гарантиях безопасности между США и Японией антисоветской и антикитайской направленности, Памятными записками правительства СССР правительству Японии от 27 января, 24 февраля и 22 апреля 1960 г. заявил о том, что территориальный вопрос между СССР и Японией решен и закреплен соответствующими международными соглашениями (газета «Правда» 24 апреля 1960 г.).

Таким образом, Правительство страны начало, но не завершило процесс денонсации обещания о территориальных уступках.

Примечательно, что отвечая информационному агентству «Регнум» на вопрос об учете в российско-японских переговорах памятных записок Советского правительства 1960 года, Департамент информации и печати МИД РФ 5 декабря 2018 г. сообщил, что «российская сторона исходит из необходимости учета в рамках переговорного процесса всех имеющихся двусторонних документов и дипломатической переписки, включая Памятные записки Правительства СССР...» (<https://regnum.ru/news/2531960.html>).

С учётом этого вообще не ясна причина возобновления переговоров по мирному договору при наличии заключенного соглашения о мире.

Вторая группа обязательств – это долговременные обязательства, подлежавшие согласно Декларации постоянному исполнению.

Стороны договорились разрешать споры мирными средствами, воздерживаться от угрозы силой или ее применения против территориальной неприкосновенности или политической независимости, признавая право друг друга на самооборону (части 1 и 2 пункта 3), согласились принимать меры регулирования и ограничения ловли рыбы в открытом море в целях сохранения рыбных ресурсов (часть 2 пункта 8 Декларации). Насколько известно, эти обязательства выполняются.

Однако Японией нарушены другие обязательства из этой группы. Это обязательство не вмешиваться прямо или косвенно во внутренние дела друг друга по любым мотивам экономического, политического или идеологического характера (часть 3 пункта 3); отказа со стороны государств, их организаций и граждан от всех претензий к другой стороне, возникших в результате войны с 9 августа 1945 года (часть 2 пункта 6 Декларации).

Япония не просто нарушила обязательство не предъявлять государственных претензий, но заявила в Памятной записке правительству СССР от 5 февраля 1960 г., что будет требовать не только Малую Курильскую гряду (Шикотан и Хабомаи – яп.), но и другие «исконно японские территории», не указав их перечень. Сейчас в этом перечне требований находятся крупные острова Большой Курильской гряды – Итуруп и Кунашир. Но по японскому законодательству состав т.н. «северных территорий» определяется премьер-министром (Приложение к Указу о введении в действие закона об Ассоциации по северным территориям №246 от 16 сентября 1969 г.). Поэтому завтра в их числе может появиться Камчатка, южный Сахалин и т.д. Карты с незамкнутой береговой линией Камчатки в Японии выпускаются и распространяются среди участников российско-японских безвизовых обменов. С 1969 г. Япония официально включает в площадь своей страны площадь российских южнокурильских островов, в 2009 году законодательно включила их в состав своей территории.

Это обусловило принятие 24.06.2009 г. заявления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О принятии Палатой представителей Парламента Японии поправок к «Закону о специальных мерах по содействию решению проблемы северных территорий» (http://interkomitet.ru/blog/2009/06/24/o-zayavlenii-gosudarstvennoj-dumy-federalnogo-sobraniya-rossijskoj-federatsii-o-prinyatii-palatoj-predstavitelej-parlamenta-yaponii-popravok-k-zakonu-o-spetsialnyh-merah-po-sodejstviyu-resheniyu-probl/)

К третьей группе обязательств относится (ключевое для переговоров о мирном договоре со стороны Японии) одностороннее обязательство Советского Союза, содержащееся в части второй пункта 9 Декларации, состоявшее в обещании территориальных уступок. СССР «…*идя навстречу пожеланиям Японии и учитывая интересы японского государства, соглашается на передачу Японии островов Хабомаи и острова Сикотан* (это в современной географии Малая Курильская гряда, т.е. более 20 островов) *с тем, однако, что фактическая передача этих островов Японии будет произведена после заключения мирного договора между Союзом Советских Социалистических Республик и Японией».*

Полагаем, что данное обязательство для Российской Федерации в силу не вступило.

В нарушение статьи 16 Конституции РСФСР 1937 г., гласившей, что «*территория РСФСР не может быть изменяема без согласия РСФСР*» и статьи 18 Конституции СССР 1936 г., содержавшей аналогичную норму («*Территория союзных республик не может быть изменена без их согласия*»), ни предварительного, ни последующего согласия Российской Федерации на изменение ее территории Советским Союзом получено не было. В последней Конституции РСФСР 1978 г. содержалась норма, аналогичная статье 16 Конституции РСФСР 1937 г. (статья 70 «*Территория РСФСР не может быть изменена без ее согласия»)*.

Данное обстоятельство установлено архивным поиском. Справкой Государственного архива Российской Федерации от 4 сентября 2001г. №469-Т. Сахалинской областной Думе официально сообщено, что «*в материалах Верховного Совета РСФСР за 1956 год сведений об официальном согласии РСФСР на передачу Японии Сикотана и Хабомаи не обнаружено»*.

В опубликованных Рекомендациях парламентских слушаний, проведенных Сахалинской областной Думой 12-13 сентября 2001 г. по теме «Советско-японская Декларация 1956 года и проблемы национальной безопасности», обещание руководителей союзного государства об уступке территории за счет одного из субъектов Союза без получения предварительного согласия этого субъекта (России) на эту передачу охарактеризовано как антиконституционное.

В целях нейтрализации угроз национальной безопасности России в сфере ее экономических, политических, территориально-пограничных, социальных интересов было предложено Правительству РФ подготовить и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект закона о денонсации части второй пункта 9 Совместной декларации от 19 октября 1956 года в части согласия СССР на передачу Японии Малой Курильской гряды (Шикотан и Хабомаи — яп.).

Состоит Малая Курильская гряда более чем из 20 островов и малых архипелагов (о.Шикотан, о.Средний, о.Дальний, о.Грига, о.Девятый Вал, о.Айвазовского, о.Полонского, о.Зеленый, о.Танфильева, о.Сигнальный, о.Рифовый, о.Сторожевой, о.Юрий, о.Гнечко, о.Фархутдинова, о.Деревянко, о.Анучина, островных групп Дёмина, Лисьи, Осколки и Шишки), перечисленных в соответствии пунктом 1 статьи 3 Устава Сахалинской области в приложении к Уставу (Закон Сахалинской области «О внесении изменений в Устав Сахалинской области» от 24 декабря 2010 г. №126-ЗО. Опубликован в газете «Губернские ведомости» № 238 (3685) 29.12.2010).

Рекомендации парламентских слушаний одобрены постановлением Сахалинской областной Думы от 14 сентября 2001 года №3/1/321-3 и опубликованы («Губернские ведомости». - 2001.- 19 сентября №176, 21 сентября. - №178).

 Парламентские слушания «Южные Курилы: проблемы экономики, политики и безопасности», проведенные 18 марта 2002 года в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, тоже пришли к выводу о том, что часть вторая пункта 9 Декларации 1956 года утратила силу по совокупности ряда факторов.

Часть этих обстоятельств возникла после ратификации Декларации (нарушение ее Японией, коренное изменение обстановки в районе Малой Курильской гряды).

Но в Рекомендациях этих парламентских слушаний наряду с этим также констатируется серьезное нарушение внутригосударственной процедуры при оформлении международного договора, каковым является Декларация 1956 года, — неполучение предварительного согласия субъекта союзного (федеративного) государства — РСФСР — на изменение своей территории, предусмотренного Конституцией СССР 1936 года (статья 18) и Конституцией РСФСР 1937 года (статья 16).

Данное обстоятельство — нарушение конституционной нормы — существенный аргумент против признания части второй пункта 9 Декларации (Южные Курилы: проблемы экономики, политики и безопасности. Материалы парламентских слушаний. 18 марта 2002 года. - М.: Издание Государственной Думы, 2003. – 80с. С.73).

В этом контексте важно, что при образовании в 2 января 1947 года Сахалинской области РСФСР в ее нынешних пределах, включающих весь Сахалин и Курильские острова, Президиум Верховного Совета СССР утверждал инициативное согласие РСФСР, которого в 1956 году не имелось.

Декларацией о государственном суверенитете РСФСР, принятой 1-м Съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 года, была принята норма конституционного характера о форме согласия РСФСР на изменение ее территории (п. 8. Территория РСФСР не может быть изменена без волеизъявления народа, выраженного путем референдума).

Верховный Совет РСФСР, ратифицируя 12 декабря 1991 г. Соглашение об образовании Союза Независимых государств, в пункте 2 Постановления №2014-1 установил, что на территории РСФСР до принятия соответствующих законодательных актов РСФСР нормы бывшего Союза ССР применяются в части, не противоречащей [Конституции РСФСР](https://ru.wikisource.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D1%8F_%D0%A0%D0%A1%D0%A4%D0%A1%D0%A0_1978_%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0_%28%D0%B2_%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B0%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%B8_1_%D0%BD%D0%BE%D1%8F%D0%B1%D1%80%D1%8F_1991_%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0%29), законодательству РСФСР и настоящему Соглашению.

Пунктом 2 Раздела 2 «Заключительные и переходные положения» Конституции Российской Федерации 1993 г. установлено, что законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части не противоречащей Конституции Российской Федерации.

Действующей Конституцией Российской Федерации установлено, что ее суверенитет распространяется на всю ее территорию; Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации; Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории, а ее федеративное устройство основано на ее государственной целостности (статьи 4, 5 Конституции Российской Федерации 1993 г.).

Таким образом, положение части 2 пункта 9 Совместной декларации СССР и Японии 1956 года как противоречащее всем конституциям России, действовавшим с 1956 г., в том числе действующей Конституции Российской Федерации, не может считаться вступившим в силу для Российской Федерации и применяться на ее территории.

Сахалинская областная Дума в Заявлении от 19 апреля 2001 года (постановление Сахалинской областной Думы №2/6/163-3) обоснованно указала, что ***«любые инициативы по заключению мирного договора путем пересмотра позиции России по уже решенному вопросу о принадлежности островов Итуруп, Кунашир и Малой Курильской гряды представляют угрозу территориальной целостности и суверенитету Российской Федерации.***

 ***Усилиями наших дедов и отцов все Курильские острова возвращены в состав нашего государства, и нынешние руководители страны не вправе ни раздавать, ни обещать передавать кому бы то ни было, то, что собрано не ими, принадлежит не им, а всем россиянам, в том числе нашим детям и внукам – всем будущим поколениям».***

В Заявлении Думы от 29 июня 2001 года указано, что ***«Сахалинская областная Дума, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, заявляет, что Курильские острова являются неотъемлемой частью Российской Федерации и ее субъекта – Сахалинской области. Попытки ведения закулисных переговоров с целью передачи российских территорий иностранному государству в ущерб стратегическим, оборонным, экономическим интересам Российской Федерации являются уголовно - наказуемыми деяниями, и лица, виновные в их совершении, должны преследоваться по законам Российской Федерации»*** (Постановление Сахалинской областной Думы №2/11/297-3 от 29.06.2001г.).

Проведенные в Южно-Сахалинске в сентябре 2001 года, а затем 18 марта 2002 года в Москве Парламентские слушания, пришли к выводу, что часть 2 пункта 9 советско-японской Декларации 1956 года (об уступке Малой Курильской гряды после заключения мирного договора) следует признать утратившей силу по совокупности следующих факторов:

нарушение Японией в одностороннем порядке первоначальных условий из которых исходили стороны при заключении декларации – расширение военного союза между Японией и США на основе направленного против СССР нового японо-американского договора о безопасности 1960 года, выдвижение дополнительных территориальных претензий, проведение других недружественных действий по отношению к нашей стране;

невозможность передачи южных Курил ввиду коренного изменения ситуации в районе островов Малой Курильской гряды (включая введение режимов экономической зоны и континентального шельфа).

Возможность отказа от исполнения международного договора ввиду возникновения обстоятельств, коренным образом изменяющих условия из которых исходили стороны при заключении договора, предусмотрена статьями 44 (пункты 2, 3а) 60 и 62 Венской Конвенции о праве международных договоров 1969 года.

Два комитета Государственной Думы Федерального Собрания (по безопасности, по международным делам) и комиссия по геополитике 18 марта 2002 года, исходя из положений статей 4 и 5 Конституции РФ, в рамках принципиальной линии на укрепление национальной безопасности и территориальной целостности Российского государства, рекомендовали Президенту России рассмотреть возможность пересмотра сформировавшегося в 90-е годы подхода к вопросу о принадлежности южных Курил, который признает наличие территориальной проблемы в отношениях с Японией.

На все эти обстоятельства обратили внимание участники массового митинга, состоявшегося в г. Южно-Сахалинске 22 декабря 2018 г. (https://regnum.ru/news/polit/2542710.html).

В соответствии со ст. 35 федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» №101 – ФЗ от 15.07.1995 г. рекомендации о прекращении или приостановлении действия международных договоров Российской Федерации могут представляться в зависимости от того, в чьей компетенции находятся вопросы, регулируемые договором, на рассмотрение Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В этой связи просим Вас:

1) на основании статей 36,37,88,89 Федерального конституционного закона №1-ФКЗ от 21.07.1994 «О Конституционном Суде Российской Федерации», части 1 статьи 34 федерального закона «О международных договорах Российской Федерации, статьи 125 Конституции Российской Федерации, в силу выявившейся неопределенности, обратится в Конституционный Суд Российской Федерации для разрешения дела о соответствии Конституции Российской Федерации части второй пункта 9 Совместной советско-японской Декларации 1956 года как отдельного положения международного договора, не вступившего в силу для Российской Федерации.

В силу части 2 статьи 34 федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», если Совместная декларация в части 2 пункта 9, как не вступивший в силу для Российской Федерации международный договор, будет признана Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующей Конституции Российской Федерации, её оспариваемое положение не подлежат в дальнейшем введению в действие и применению.

2) В случае, если Конституционный Суд Российской Федерации откажется от рассмотрения по существу положений части 2 статьи 9 Совместной советско-японской Декларации 1956 года, рекомендовать Президенту Российской Федерации внести в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации законопроект о денонсации данного положения в силу делимости обязательств и на основании Венской Конвенции о праве международных договоров 1969 года с учётом Памятных записок правительства СССР правительству Японии от 27 января, 24 февраля и 22 апреля 1960 г. и Рекомендаций парламентских слушаний 2001-2002 г., проведенных по данному вопросу Сахалинской областной Думой и Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Полагаем, что всё это послужит усилению российской переговорной позиции и укреплению территориальной целостности Российской Федерации.

В связи с важностью вопроса и во избежание межпартийной конкуренции просим внести проект постановления Сахалинской областной Думы «Об обращении в Конституционный суд Российской Федерации» от имени представителей всех фракций, имеющихся в Сахалинской областной Думе.

Для ускорения подготовки выверенного обращения в Конституционный Суд Российской Федерации просим поручить его подготовку Государственно-правовому управлению Сахалинской областной Думы с участием нашего представителя.

Полномочия по представлению интересов Межрегионального общественного движения «За территориальную целостность России. Русские Курилы» в Сахалинской областной Думе (участие в подготовке документов, в заседании комитетов и пленарном заседании) возложены на соучредителя Движения, председателя Сахалинского областного отделения Русского географического общества Пономарёва Сергея Алексеевича (тел.8914-758-62-95).

О результатах рассмотрения настоящего Обращения прошу нам сообщить по электронным адресам: anatolikoshkin@yandex.ru ponomarev-sa@yandex.ru

Приложения:

Рекомендации парламентских слушаний, проведенных Сахалинской областной Думой 12-13 сентября 2001 г. по теме «Советско-японская Декларация 1956 года и проблемы национальной безопасности». Одобрены постановлением Сахалинской областной Думы от 14 сентября 2001 года №3/1/321-3 и опубликованы («Губернские ведомости». - 2001.- 19 сентября №176, 21 сентября. - №178).

Рекомендации парламентских слушаний, проведенных Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 18 марта 2002 г. /Южные Курилы: проблемы экономики, политики и безопасности. Материалы парламентских слушаний. 18 марта 2002 года. - М.: Издание Государственной Думы, 2003. – 80с. С.70-78.

Резолюция массового митинга сахалинцев и курильчан в защиту территориальной целостности Российской Федерации, прошедшего в г.Южно-Сахалинске 22 декабря 2018 г.

От имени Межрегионального общественного движения

**«За территориальную целостность России. Русские Курилы»**

**Кошкин А.А.** - председатель Межрегионального общественного движения, доктор исторических наук, профессор, академик РАЕН, действительный член РГО, член Союза писателей России, политический обозреватель ИА REGNUM

 13.01.2019 г.

 г.Москва