

ВОПРОСЫ ТЕРРИТОРИИ

Российско-японские договоренности о морских районах, примыкающих к Южно-Курильским островам

*Вылегжанин А.Н.**

*Неверова Е.В.***

В статье показано, что среди сохраняющихся в мире многочисленных территориальных споров, для России особое значение имеет спор с Японией о принадлежности четырех Южно-Курильских островов, называемых «Северными территориями» в Японии. Считается, что его разрешение поставлено под условие заключения мирного договора между двумя странами. Однако наличие такого спора не препятствовало заключению между Россией и Японией ряда соглашений о живых ресурсах, применимых к морским районам, примыкающим к Южно-Курильским островам. Кроме результатов анализа этих межправительственных договоров, в статье рассматриваются также менее известные соглашения о ресурсах континентального шельфа в названных морских районах. Исследуется политико-правовое значение регулируемой указанными соглашениями деятельности для подтверждения суверенитета России над Южно-Курильскими островами или его оспаривания Японией в свете международно-правовых доктрин (молчаливого признания, эстоппеля, приобретательской давности), а также практики Международного Суда ООН.

Ключевые слова: территория в международном праве; территориальные споры; Курильские острова; Южно-Курильские острова; российско-японские соглашения о морских живых ресурсах; молчаливое

* Вылегжанин Александр Николаевич — д. ю. н., профессор, заведующий кафедрой международного права МГИМО МИД России. ilc48@mail.ru.

** Неверова Евгения Владимировна — аспирантка кафедры международного права МГИМО МИД России. serra90@mail.ru.

признание; эстоппель; приобретательская давность; Международный суд ООН; Сан-Францисский мирный договор.

Россия и Япония так и не заключили мирный договор по итогам второй мировой войны: делегация СССР приняла участие в международной конференции в Сан-Франциско в 1951 г., но не согласилась с англо-американским текстом *мирного договора* с Японией. Вместе с тем, вопреки расхожему заблуждению, Россия и Япония *не находятся сейчас в состоянии войны друг с другом*: в 1956 г., после обмена ратификационными грамотами, вступила в силу Совместная декларация СССР и Японии, согласно которой состояние войны между этими государствами «*прекращается*»¹. Самый болезненный «камень преткновения» в их отношениях — территориальная проблема, а именно, оспаривание Японией осуществляемого Россией *суверенитета над четырьмя Южно-Курильскими островами: Кунаширом, Итурупом, Шикотаном*, а также безымянными на русских картах островами Малой Курильской гряды, называемыми в Японии «*Хабомаи*».

Суть территориального спора между Россией и Японией. В Крымском (Ялтинском) соглашении трех великих держав — СССР, США, Великобритании — по вопросам Дальнего Востока от 11 февраля 1945 года (*Agreements of the Crimean Conference of the Heads of Government of the Three Allied Powers, Agreement Regarding Japan*)² предусмотрено:

«... через два-три месяца после капитуляции Германии и окончания войны в Европе Советский Союз вступит в войну против Японии на стороне Союзников при условии:

1. Сохранения *status quo* Внешней Монголии (Монгольской Народной Республики);

2. Восстановления принадлежавших России прав, нарушенных вероломным нападением (*by the treacherous attack*) Японии, в 1904 г., а именно: а) возвращения Советскому Союзу южной части о. Сахалина и всех прилегающих к ней островов (*as well as all the islands adjacent to it ... shall be returned to the Soviet Union*);

...

3. Передачи Советскому Союзу Курильских островов (*The Kuril Islands shall be handed over to the Soviet Union*)».

То есть смыслу согласованного тремя союзными государствами документа *все Курильские острова, без изъятия*, передавались Советскому Союзу. Как отмечено профессором Тункиным Г. И., действия союзных держав, в том числе «отторжение некоторых территорий от Германии и Японии в результате второй мировой войны... основывались прежде

всего на принципе международно-правовой ответственности государства за совершенную им агрессию»³. Документы СССР, США, Великобритании предусмотрели не *цессию японской территории*, а меры по реализации *ответственности Японии* (по квалификации союзников, *государства-агрессора*), в контексте доктрины *debellatio* (лат.: управление территорией, статус которой изменен вследствие окончания войны); в т. ч., как и в случае послевоенного сокращения территории Германии, правомерное отторжение части территории у Японии как государства-агрессора⁴. Наконец, в Крымском соглашении 1945 г. СССР, США и Великобритания *согласованно постановили*, что «*эти претензии Советского Союза должны быть безусловно удовлетворены после победы над Японией*»⁵. Исходя из этого, после победы над Японией у СССР не было сомнений, что выполненному его обязательству — по отношению к США и Великобритании как союзным государствам — соответствует и их договорное обязательство — безусловно содействовать суверенитету Советского Союза над всеми Курильскими островами.

Последующее охлаждение отношений между СССР, с одной стороны, и, с другой, США и Великобританией⁶, однако, привело к тому, что сепаратно подписанный (без участия СССР и КНР) 8 сентября 1951 г. в Сан-Франциско мирный договор с Японией⁷ придал вопросу о Южно-Курильских островах некую юридическую «недосказанность». В соответствии со Статьей 2(с) этого договора: «Япония отказывается от всех прав, правооснований и претензий на Курильские острова и на ту часть острова Сахалин и прилегающих к нему островов, суверенитет над которыми Япония приобрела по Портсмутскому Договору от 5 сентября 1905 года»⁸. Но, в отличие от цитируемого Крымского соглашения Союзных держав 1945 г., в Договоре 1951 г. не указывается, что суверенитет над ними переходит к Советскому Союзу. В статье 25 Договора предусмотрено, что никакие государства, не являющиеся Союзными державами, не приобретают из него никаких прав, титулов или выгод⁹: «Для целей настоящего Договора Союзными Державами являются государства, находившиеся в войне с Японией, или любое государство, которое раньше составляло часть территории государства, указанного в Статье 23, при условии, что в каждом случае такое государство подпишет и ратифицирует Договор». А СССР не подписал и не ратифицировал Договор 1951 г.

Более того, при ратификации Договора 1951 г. Сенат США постановил (также в противоречие с обязательством США, закрепленным в Ялтинском соглашении 1945 г.)¹⁰: «Предусматривается, что условия Договора не будут означать признание за СССР каких бы то ни было прав или претензий на территории, принадлежавшие Японии на 7 декабря 1941 г., которые

наносили бы ущерб правам и правооснованиям Японии на эти территории, равно как не будут признаваться какие бы то ни было положения в пользу СССР в отношении Японии, содержащиеся в Ялтинском соглашении». Конечно, *национально-законодательный акт США не может, согласно международному праву, освободить США от договорного обязательства — по Ялтинскому соглашению 1945 г.* Тем не менее, формально получилось так, что суверенитет СССР над Курильскими островами недвусмысленно не был подтвержден мирным договором 1951 г., хотя четко предусмотрен Ялтинским соглашением 1945 г. Япония же получила возможность ссылаться на это обстоятельство в свою пользу, опираясь на поддержку США, изменивших свое отношение к бывшему союзнику — Советскому Союзу (что политически допустимо), но нарушивших обязательство США по Ялтинскому соглашению 1945 г. (что юридически не допустимо)¹¹.

На таком международно-правовом фоне официальная позиция Японии по вопросу о «Северных территориях», как она обобщена в юридической литературе, представлена следующими доводами¹²:

1) Япония открыла и заняла Южно-Курильские острова прежде России и, таким образом, острова являются «историческими», или «исконными» японскими территориями.

2) Трактаты 1855 года и 1875 года, на основании которых Япония получила все Курильские острова (в обмен на часть острова Сахалин), продолжили действовать после русско-японской войны 1904–1905 годов.

3) Так как Курильские острова были приобретены мирным путем на основании Договоров 1855 года и 1875 года, они не подпадают под Каирскую декларацию 1943 года, в рамках которой США, Китай и Великобритания договорились об отторжении у Японии после ее поражения «всех ... территорий, которые она захватила при помощи силы и в результате своей алчности»¹³.

4) Ялтинское соглашение 1945 г. не имеет силы для Японии, поскольку Япония не участвовала в нем, и в нем не определено понятие «Курильские острова».

5) Потсдамская декларация глав правительств США, Великобритании и Китая 1945 года явно не исключила Курильские острова из суверенитета Японии¹⁴. Сан-Францисский же договор СССР не подписал и не ратифицировал, поэтому не вправе обосновывать им свои правопритязания.

6) Наконец, термин «Курильские острова» в Статье 2 Сан-Францисского договора не охватывает Южные Курилы (о-ва Итуруп, Кунашир, Шикотан, Хабомаи).

Первые три довода несостоятельны, как уже отмечено О. Н. Хлестовым, поскольку по ст. 2 Договора 1951 г. Япония «отказывается от всех

прав, правооснований и претензий на Курильские острова»¹⁵. Четвертый довод Японии противоречит ее обязательству по ст. 8 этого же договора: «Япония признает полную силу всех договоров, заключенных Союзными Державами в настоящее время или в будущем, для прекращения состояния войны, начатой 1 сентября 1939 года, а также любые другие соглашения Союзных держав». То есть Япония приняла обязательство признать силу и Ялтинского соглашения Союзных Держав 1945 г.

Но последние два японских довода, основанные на Сан-Францисском договоре, являются центральными и требуют обстоятельного анализа. В связи с этим, российские аналитики пишут: «Отказ советской делегации на конференции в Сан-Франциско подписать наряду с правительствами США, Великобритании и других союзных стран текст мирного договора с Японией являет собой, как показал дальнейший ход событий, политический просчет»¹⁶. Этот политико-правовой фактор в дальнейшем усугубился и тем, что само существование спора о суверенитете над Южно-Курильскими островами то признавалось, то отрицалось российскими ведомствами¹⁷. Признание советскими органами того, что вопрос юридически не решен, считалось фактором, выгодным для Японии, которая якобы получила тем самым некое основание заявлять свои претензии на данные острова¹⁸. Но в 1956 г., в упомянутой *Совместной декларации СССР и Японии*, предусмотрено, что СССР «отказывается от всех репараций и претензий к Японии»; что СССР, «идя навстречу пожеланиям Японии и учитывая интересы японского государства, соглашается на передачу Японии островов Хабомаи и Сикотан (Шикотан)» (то есть двух из четырех оспариваемых островов), но не с даты вступления в силу данного документа, а только «после заключения мирного договора» между двумя государствами. Такой договор, как уже отмечено, не заключен.

Непоследовательность в позиции СССР рассматривается в российских аналитических комментариях как ошибка¹⁹. В зарубежной правовой доктрине, однако, это не воспринимается как ослабление позиции советской стороны, но как «новый курс» в переговорах с Японией, поиск выхода из тупика²⁰. Раз имеется два государства, заявляющих требования о принадлежности им четырех Южно-Курильских островов — спор существует²¹. Утверждения о том, что спора нет, не соответствуют реальности и неконструктивны; игнорирование проблемы («shelving the problem»²² — откладывание проблемы в «долгий ящик»), парализует меры по укреплению доверия и сотрудничеству в других областях, не связанных непосредственно с оспариванием суверенитета над островами.

Наличие этого территориального спора не стало непреодолимым препятствием для российско-японского сотрудничества в сфере экономики,

в котором нуждаются обе страны. Два соседних государства не пошли по абсурдному пути: пока данный спор не разрешен, данные территории изъять из экономического сотрудничества. Напротив, СССР и Япония создали успешно работающие договорные механизмы такого сотрудничества например, в сфере сохранения и использования морских живых ресурсов в прилегающих к спорным островам морских пространствах.

Двусторонние договорно-правовые рамки сохранения и использования морских живых ресурсов. В период после капитуляции Японии, главнокомандующим союзных держав принимались Меморандумы, адресованные Правительству Японии: так, Меморандум, принятый 29 января 1946 г. за № 677, исключил Курильские острова из состава территории Японии²³, был издан также Меморандум, установивший районы, в которых Япония была вправе вести рыболовный и китобойный промысел²⁴. Попав под подобные ограничения, Япония была вынуждена искать компромиссные основания для продолжения японского морского промысла. В результате к настоящему времени между Российской Федерацией и Японией действуют следующие соглашения в области морского природопользования:

(1) *Соглашение между Правительством СССР и Правительством Японии по ведению рыбопромысловых операций от 7 июня 1975 г.:* предусматривает правила ведения рыбопромысловых операций, меры по предотвращению инцидентов в море и порядок разрешения претензий, связанных с рыболовством. В соответствии с Соглашением в Москве и Токио созданы Комиссии по урегулированию претензий, связанных с рыболовством (Статья 7). Статус: действует²⁵.

(2) *Соглашение между Правительством СССР и Правительством Японии о сотрудничестве в области рыбного хозяйства от 12 мая 1985 г.:* представляет правовую основу сотрудничества по вопросам сохранения, воспроизводства, оптимального использования и управления живыми морскими ресурсами в пределах исключительной экономической зоны (далее — «ИЭЗ») каждой из сторон, в форме выдачи разрешений на вылов, контроля за соблюдением квот, ведения учетных документов, относящихся к промыслу, взаимного уведомления о нарушениях, мер по обеспечению присутствия наблюдателей на судах, проведения двусторонних консультаций по вопросам рыбного хозяйства. В соответствии с Соглашением учреждена Смешанная Советско-Японская (сейчас — Российско-Японская) комиссия по рыбному хозяйству (Статья VII). Статус: действует.

(3) *Соглашение между Правительством СССР и Правительством Японии о взаимных отношениях в области рыболовства у побережья обеих стран от 7 декабря 1984 г.:* предусматривает объем и условия взаимного промысла в ИЭЗ России и Японии, в том числе японскими судами в ИЭЗ России. В соответствии с Соглашением создана двусторонняя Комиссия по рыболовству (Статья 6 Соглашения). Статус: действует.

(4) *Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Японии о некоторых вопросах промысла морских живых ресурсов от 21 февраля 1998 г.:* подробнее рассматривается ниже. Статус: действует.

(5) *Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Японии о сохранении, рациональном использовании, управлении живыми ресурсами в северо-западной части Тихого океана и предотвращении незаконной торговли живыми ресурсами 2012 г.:* направлено на борьбу с браконьерством (в т.ч. в отношении крабов) в нарушение законодательства Российской Федерации; предусматривает административные меры, в частности, сертификацию экспорта, создание Комиссии для наблюдения и контроля за исполнением Соглашения, обмена информацией, проведения консультаций и др. Статус: действует²⁶.

Путь к указанным договоренностям был нелегким. К середине 1980-х гг. СССР и Япония пришли к необходимости сотрудничества в освоении морских живых ресурсов в районах, в т.ч. прилегающих к оспариваемым Южно-Курильским островам. Это стало позитивным поворотом в ранее напряженных отношениях между двумя соседствующими государствами. В юридической литературе отмечается, что отрицание СССР в 1960-х гг. существования территориального спора не способствовало налаживанию экономического сотрудничества, создало трудности для первых переговоров о рыболовстве в 1956 г.²⁷ Эти трудности умножались также ввиду расхождений во мнениях насчет юридической квалификации некоторых ценных биоресурсов, в частности, запасов крабов; именно, в вопросе отнесения их к ресурсам открытого моря (позиция Японии), или же континентального шельфа (этой позиции придерживался СССР). Тогда советские представители заявили, что «не уполномочены вести переговоры о промысле краба в районе вокруг островов Хабомаи, Шикотан, Кунашир и Итуруп»²⁸. Разногласия еще более усилились с установлением обоими государствами своих 200-мильных исключительных рыболовных зон²⁹: и СССР, и Япония в конце 1970-х гг. включили в такие зоны морские пространства вокруг четырех спорных

островов³⁰. В конце 70-х — начале 80-х гг. Япония столкнулась с усилением контроля за рыболовством с советской стороны (ввиду большого количества нарушений со стороны японских рыбаков)³¹. В этот же период экспедиционный флот Японии утратил возможность вести промысел биоресурсов в районах, ставших 200-мильными ИЭЗ США и Канады. При таких обстоятельствах Япония согласилась платить Советскому Союзу за разрешение на промысел морских биоресурсов в его ИЭЗ. В этом, как и в приобретении долговременного экономического партнера в регионе, в свою очередь, нуждался СССР для развития своей экономики³².

Для обоих соседствующих государств морские промыслы играли огромную роль в течение всего послевоенного периода³³. Это было отражено, например, в совместном коммюнике Президента СССР М. Горбачева и Премьер-министра Японии Т. Кайфу в апреле 1991 г., очень позитивно воспринятом в Японии³⁴. В статье, посвященной сотрудничеству в этой области, в т. ч. между Россией и Японией, японский автор Ц. Акаха отмечает (в отношении рыболовства в Японском море), что поведение Японии после войны «зачастую не создавало у иностранных государств уверенности в готовности Японии «играть по правилам»» при эксплуатации морских ресурсов, в связи с чем установление такого режима, какой был создан ею с СССР, стало шагом вперед к «более справедливому сегодня, чем в прошлом» сотрудничеству³⁵. В протоколах ежегодных сессий совместной Комиссии по рыболовству (учрежденной в соответствии с Соглашением 1984 г.) фиксируются положительные тенденции этого сотрудничества: стороны идут друг другу навстречу при рассмотрении вопросов научно-технического содействия; в рамках такого содействия Япония выражает готовность безвозмездно передавать российским организациям оборудование; обе стороны принимают друг у друга специалистов; промысел осуществляется под контролем уполномоченных лиц обеих сторон³⁶.

С точки зрения перспектив выхода из тупика территориального спора о четырех островах наибольший интерес представляет упомянутое выше Соглашение 1998 г. В нем предусмотрен порядок осуществления японскими рыбаками промысла в морском районе у островов Итуруп, Кунашир, Шикотан и Хабомаи, включая сотрудничество в целях сохранения, рационального использования и воспроизводства живых ресурсов, на возмездной основе. Конкретно, по Соглашению (Статья 1): «Стороны сотрудничают в целях осуществления промысла живых ресурсов японскими рыболовными судами в морском районе, ограниченном прямыми геодезическими линиями, последовательно соединяющими точки с координатами, указанными в Приложении, у островов Итуруп, Кунашир, Шикотан и Хабомаи, а также сохранения, рационального использования

и воспроизводства живых ресурсов в этом морском районе в соответствии с настоящим Соглашением». В российских комментариях это Соглашение называется «исключительно разумным и полезным»; удачными названы компромиссные формулировки Соглашения, именно, в тексте не использован термин «территориальное море России», а область ведения промысла обозначена с помощью геодезических линий³⁷.

На такой основе России и Японии удалось достигать практических договоренностей об экономической деятельности в морских районах, непосредственно примыкающих к спорным островам, и эти договоренности к настоящему времени действуют вот уже почти два десятка лет.

Компромиссное отражение в российско-японских рыбохозяйственных соглашениях разных правовых позиций сторон в отношении российского суверенитета над Южно-Курильскими островами. В связи с анализом отмеченных выше соглашений в контексте российско-японского территориального спора, отдельно следует рассмотреть предусмотренные в каждом из них «защитные» клаузулы, не позволяющие считать какую-либо основанную на соглашениях деятельность либо положения этих соглашений доказательством в пользу позиции той или иной стороны по статусу четырех Южно-Курильских островов. Ниже приводятся соответствующие клаузулы:

Соглашение 1975 г.	<i>Статья 1</i> 1. Настоящее Соглашение применимо к морским районам в открытом море у побережья Японии. 2. Никакие положения настоящего Соглашения не должны рассматриваться, как оказывающие какое-либо влияние на позиции обоих Правительств по вопросам о ширине территориальных вод и юрисдикции в области рыболовства.
Соглашение 1984 г.	<i>Статья 7</i> Ничто в настоящем Соглашении не должно рассматриваться как наносящее ущерб позициям или точкам зрения Договаривающихся Сторон как по вопросам морского права, так и по вопросам взаимных отношений.
Соглашение 1985 г.	<i>Статья VIII</i> Ничто в настоящем Соглашении не должно рассматриваться как наносящее ущерб позициям или точкам зрения Договаривающихся Сторон по вопросам морского права.

Соглашение 1998 г. *Статья 6*
Настоящее Соглашение, а также осуществляемая в соответствии с настоящим Соглашением деятельность и меры по выполнению, равно как и связанные с ними любые деятельность и меры, не должны рассматриваться как наносящие ущерб позициям и точкам зрения любой из Сторон по вопросам взаимных отношений.

Соглашение 2012 г. *Статья 9*
Настоящее Соглашение, а также осуществляемая в соответствии с настоящим Соглашением деятельность и меры по его выполнению, равно как и связанные с ними любые деятельность и меры, не должны рассматриваться как наносящие ущерб позициям или точкам зрения любой из Сторон по вопросам взаимных отношений.

Можно выделить четыре варианта «защитных клаузул»: (1) клаузула в отношении вопросов ширины территориального моря и юрисдикции в области рыболовства (Соглашение 1975 г.); (2) клаузула, относящаяся к вопросам морского права и к вопросам взаимных отношений (Соглашение 1984 г.); (3) клаузула в отношении вопросов морского права (Соглашение 1985 г.); и (4) клаузулы, касающиеся вопросов взаимных отношений (Соглашения 1998 и 2012 гг.). Наиболее конкретной видится первая формулировка — это связано со сферой применения Соглашения 1975 г., в котором она предусмотрена: соглашение относится к промыслу в открытом море; оно было заключено до вступления в силу Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (т.е. до 16 ноября 1994 г.; для Российской Федерации конвенция вступила в силу 12 марта 1997 г., для Японии — 20 июня 1996 г.)³⁸. Поскольку Соглашение 1975 г. применимо к районам открытого моря, примыкающим к побережью Японии, объяснимо стремление сторон установить взаимоприемлемый порядок ведения промысла в таких морских районах, но при этом исключить любую двусмысленность в том, что касается каких-либо правопритязаний на них. Оставшиеся варианты «защитной клаузулы» по содержанию схожи, но делают акцент на разных вопросах — на вопросах морского права; взаимных отношениях; либо охватывают и то, и другое. Хронологически видно, что в конечном итоге формулировка, отсылающая к вопросам взаимных отношений, возобладала как наиболее всеохватывающая. То есть уже в Соглашении 1975 г. российская сторона признавала

существование территориального спора³⁹. Вопрос о нем неизбежно находился на периферии отношений, затрагивающих соответствующий регион. По этой причине широкая формулировка, не позволяющая толковать деятельность по разработке живых морских ресурсов как влияющую на позиции сторон по любым вопросам взаимных отношений, представляется оправданной, как охватывающая всякие нюансы территориальных разногласий между двумя соседними государствами по поводу статуса четырех Южно-Курильских островов.

Двусторонние рыбохозяйственные соглашения и титул на территорию. Как видно из изложенного выше, объектом рассмотренных российско-японских соглашений являются не *острова*, а *морские ресурсы и пространства, примыкающие к таким островам*. В этом контексте возникают вопросы: 1) насколько договорно-регулируемая деятельность государства в морских районах может сказаться на титуле в отношении суши — островной территории, к которой примыкают такие морские районы? 2) Какое значение имеет деятельность по использованию морских живых ресурсов для соответствующих конкурентных правопритязаний сторон договора?

Что касается первого вопроса, то ответ на него *prima facie* известен из международной судебной практики: рыболовство и сопутствующая ему деятельность в прилегающих к островам морских районах, пусть даже и регулируемая специальным международным договором, сама по себе неспособна создать целостный правовой титул одного государства на территорию; тем более, населенную гражданами другого государства и эффективно им управляемую. Дело обстоит «с точностью до наоборот»: титул на территорию острова предоставляет прибрежному государству исключительные права на примыкающие морские районы⁴⁰. В противном случае в спорах, относящихся к обитаемым территориям, полностью игнорировались бы интересы и воля их населения. История формирования прав государств на территорию не знает убедительных примеров, когда хозяйственная и иная деятельность в прилегающих морских районах сама по себе служила бы единственным и признаваемым основанием для распространения суверенитета на сушу острова. Даже на заре формирования международно-правовых норм о территории, свидетельства такой деятельности (со стороны государства — например, при выполнении мер по береговой охране, борьбе с пиратством, или со стороны частных лиц, при добыче морских живых ресурсов) принимались как доказательства существования титула на сушу лишь *в дополнение* к действиям, осуществленным на ней (установка на острове флага; возведение постоянных или временных построек и поселений;

принятие законодательства и др.). Это следует из решения Постоянной палаты международного правосудия 1933 г. по спору о *статусе Восточной Гренландии*, где было принято во внимание законодательство Дании о ведении промысла рыбы и зверя в качестве подтверждения осуществления ею суверенитета над спорной территорией⁴¹. Это же подтверждается решением Международного Суда ООН 1953 г. по спору об островах *Менкье и Экреос*, где упоминается деятельность рыбаков с о. Джерси (не в качестве решающего фактора, но как свидетельство сохранения некоторой связи между о. Джерси и островами Экреос в течение периода, когда административные действия со стороны местных властей о. Джерси в отношении островов Экреос на время прекратилась). Следовательно, в отрыве от иных правовых оснований суверенитета на острова, рыбохозяйственная деятельность в примыкающих к ним морских районах не порождает титул. Принадлежность Южно-Курильских островов, впрочем, и не доказывается Японией таким доводом; как было указано выше, Япония не основывает ни один из своих ключевых аргументов на морехозяйственной деятельности вблизи островов (за исключением, возможно, уже опровергнутого выше довода об «исконно японских территориях с «незапамятных времен» (хотя административный контроль над такой деятельностью был установлен лишь в XVII веке)⁴². Но и здесь речь идет о ссылке Японии на исторический факт — «завладение» (*occupation*) и административное управление данной территорией, а не о рыболовстве как отдельном правоосновании. Таким образом, большее значение имеет ответ на другой вопрос, именно, какой «юридический вес» имеет рыбохозяйственная деятельность Японии вблизи четырех Южно-Курильских островов в качестве доказательства, подкрепляющего ее позицию в отношении их статуса.

Ответ на этот вопрос в теоретическом плане связан с международно-правовыми доктринами, прежде всего, молчаливого признания (*acquiescence*); эстоппеля (*estoppel*) и приобретательской давности (*prescription*)⁴³. Все они применимы к обоснованию установления суверенитета над территорией. У каждой из указанных доктрин есть свое уникальное содержание, однако в литературе отмечено, что можно обозначить и схожие элементы: все эти доктрины относятся к ситуации, в которой, при наличии конкурирующих притязаний на территорию, одно из государств осуществляет управление и контроль над территорией, тогда как другое в той или иной форме соглашается с таким положением дел и в связи с этим постепенно ослабляет свою правовую позицию в сравнении с первым, а в конечном счете — утрачивает процессуальное право в дальнейшем возражать против правопритязаний первого

государства (в случае молчаливого признания; эстоппеля), либо свой материально-правовой титул на территорию (в случае приобретательской давности — титул переходит к первому государству, осуществляющему владение)⁴⁴. Значение для данной темы имеет и та общая характеристика указанных доктрин, которая связывает их с доктриной эффективного осуществления суверенной власти (*effectivités*). Последствия для суверенитета может иметь только деятельность официальная, «à titre de souverain», тогда как действия лиц в частном качестве не учитываются, за исключением случая, когда они совершаются либо с прямой санкции государства, либо впоследствии одобряются им как действия государства⁴⁵. Применительно к анализируемому спору, необходимо определить, не является ли выраженное в двусторонних соглашениях согласие Японии на подчинение российскому правопорядку при осуществлении промыслов, в частности, в районах, примыкающих к островам Итуруп, Кунашир, Шикотан и Хабомаи, признанием российского суверенитета над ними⁴⁶. С другой стороны, надо уточнить, можно ли рассматривать дозволение Россией японским судам осуществлять промысел в этих морских районах признанием Россией того, что такой промысел здесь Япония исторически осуществляет (как это пытаются показать японские юристы).

Похожие вопросы решались Международным Судом ООН в уже упомянутом деле *Менкье и Экреос* в 1953 году. Тогда, в решении Суда было установлено, что совместный или согласованный режим морского промысла в любом случае не оказывает влияния на состояние спора о суверенитете над соответствующими островными территориями⁴⁷: «...Суд не может согласиться с тем, что [...] установленная соглашением общая рыболовная зона в данных водах могла создать режим общего пользования сухопутной территорией малых островов и скал...».

Международный Суд ООН указал также⁴⁸: «Равным образом, Суд не может признать, что непременным последствием создания какой-либо подобной установленной соглашением общей рыболовной зоны является утрата Сторонами права ссылаться на последующие действия, подразумевающие проявления суверенитета в отношении малых островов». Суд исключил какое-либо автоматическое признание подобных совместных режимов хозяйствования в прилегающих к острову морскому району в качестве решающего фактора в территориальных спорах.

Этому выводу Суда вряд ли соответствует проводимое некоторыми современными авторами разграничение между влиянием на установление суверенитета (территориального титула): а) посредством создания «совместных рыболовных зон» (*joint fishing zone*) и б) посредством создания «зон совместной разработки» минеральных ресурсов

континентального шельфа. Утверждается, что раз вторая категория договоренностей (об управлении участками шельфа) имеет отношение к естественному продолжению сухопутной территории (находящейся под суверенитетом)⁴⁹, то договоренности, связанные с порядком управления участком шельфа, имеют значение для обоснования суверенитета над сушей, продолжением которой шельф является; в отличие от договоренностей, относящихся к первой категории, затрагивающей исключительно поверхностные воды⁵⁰. Мы согласны с тем, что есть очевидные различия между районами совместного рыболовства (*joint fishing zone*) и участками шельфа, в которых по договоренности соответствующих государств ведется совместная разработка ресурсов шельфа (*joint development zone*), поскольку очевидны различия между правовым режимом морского дна и поверхностных вод. Но мы не согласны с утверждением того, что вторые договоренности, «в отличие от первых», имеют значение для решения вопроса о суверенитете над соответствующим островом. Подчеркнем: на вопрос о территориальном суверенитете и первые, и вторые договоренности о хозяйственном использовании природных ресурсов *per se* не влияют: все зависит от содержания конкретной договоренности.

Следует отметить, что и с точки зрения современного смысла указанных выше доктрин (молчаливого признания, эстоппеля, приобретательской давности) цитированный выше вывод Международного Суда представляется корректным. Молчаливое признание предполагает длительное, не вызывающее возражений со стороны других государств осуществление контроля над территорией, непременно с ведома тех государств, чьи права затрагиваются⁵¹. Речь идет об активных действиях одного государства при пассивном непротивлении (молчаливом согласии) другого государства; такое положение едва ли может возникнуть при *взаимосогласованном* совместном режиме — результате *договорного волеизъявления*.

В соответствии с доктриной молчаливого признания, если предыдущий суверен, в случае находившейся под чьим-либо суверенитетом территории, явно согласился с новым положением дел, то он впоследствии не вправе ссылаться на свой прежний титул. В данном случае, как и в случае приобретательской давности, по преобладающему мнению правоведов, требуется факт открытого, длительного, непрерывного, мирного владения территорией *в отсутствие протестов* со стороны другого государства, которому ранее принадлежал правовой титул, или которое ранее утверждало о наличии у него такого титула, но которое как бы «отошло в тень», уступив возможность владения территорией другому

государству⁵². В условиях реального осуществления Россией суверенитета над Южно-Курильским островами на доктрины молчаливого признания или приобретательской давности Япония не может сослаться.

Что касается эстоппеля, то для его применения в территориальных вопросах, согласно решению по спору о Восточной Гренландии (принятому Постоянной Палатой международного правосудия)⁵³ или по спору о храме Преах Вихеар (вынесенному Международным Судом ООН)⁵⁴ необходимо недвусмысленное признание принадлежности территории другой стороне, которое следовало бы из применимого международного соглашения, официальной карты и т.д. Сказанное выше о молчаливом признании, следовательно, применимо и к эстоппелю. Дополнительно отметим, что эти доктрины имеют скорее процессуальную значимость; государство соглашается с определенной ситуацией и вследствие этого утрачивает возможность возражать, что значимо в случае рассмотрения дела в международном суде или арбитраже. Сами по себе такие доктрины в договорной практике не фиксируются. Как было предложено представителем США в ходе переговоров по заключению Сан-Францисского договора, Российская Федерация (СССР) и Япония могли бы обратиться за решением своего спора в Международный Суд ООН⁵⁵. Как представляется, это предложение уже нацелено на ослабление правовой позиции СССР, в сравнении с позицией, отраженной в Ялтинском соглашении 1945 г.

«Защитные клаузулы» в соглашениях о морских рыбных промыслах не являются ответом на какой-либо явно существующий политико-правовой риск, обусловленный такими промыслами. Тем не менее, такие договорные клаузулы — распространены в восточно-азиатских соглашениях о морских живых ресурсах. Так, Статья VIII Соглашения 1985 года идентична Статье 14 Соглашения о рыболовстве, заключенного между Китаем и Ю. Кореей в 2001 г.; сходное положение предусмотрено в Статье 15 Соглашения между Японией и Ю. Кореей в отношении промысла в районе спорного острова Такэсима (корейское название — Токто) 1999 года⁵⁶. Особенностью таких клаузул является то, что они относятся, прежде всего, к разграничению в морских районах юрисдикции; в условиях, когда наличествуют споры в отношении суверенитета на какие-то острова или скалы. Они сформулированы, однако же, таким образом, чтобы исключить влияние договоренностей о промысле на исход соответствующего территориального спора. Так, указанное Японско-корейское соглашение предусматривает в Статье 15, что «никакие положения настоящего Соглашения не должны рассматриваться, как наносящие ущерб позиции каждой из Договаривающихся сторон по вопросам международного права,

иным, нежели вопросы рыболовства»⁵⁷. Данная клаузула — более емкая и конкретная, чем Статья 6 Соглашения 1998 года о промысле морских ресурсов в районе Курильских островов, но нацелена она на создание тех же правовых последствий⁵⁸.

Цитируемые клаузулы в российско-японских соглашениях о морских промыслах предусматриваются для подтверждения того, что международно-правовые позиции сторон в соответствующих территориальных спорах не изменились и не изменятся, в связи с установлением своего рода *modus vivendi* в области эксплуатации морских живых ресурсов в конкретных районах. Это не нововведение — в каждый из уже упомянутых послевоенных Меморандумов главнокомандующего Союзных держав Правительству Японии, которые затрагивали вопросы рыболовных районов, включалась формулировка, согласно которой «дозволение» Японии вести промысел в таких районах не выражало установление каких-либо границ (см. Меморандум № 1033 от 22 июня 1946 года, Статья 5)⁵⁹. То есть, сами по себе соглашения о рыболовстве не имеют значения для уточнения границ территорий. Однако же, такие экономические договоренности могут иметь позитивное политическое значение для выхода из стагнации территориальных разногласий. В частности, компромисс, на который стороны идут, исходя из практических соображений — достигнуть взаимоприемлемого экономического решения — важен и для ослабления напряженности в отношениях между ними по поводу суверенитета над территорией. Сошлемся на уже упомянутый спор Японии с Ю. Кореей о принадлежности острова Такэсима (Токто): при том, что этот спор связан с напряженной обстановкой в отношениях между этими соседствующими государствами⁶⁰, в 1998 году между Японией и Ю. Кореей было заключено соглашение о рыболовстве, которое позволило «рыболовным сообществам обеих сторон [...] сосуществовать без открытого конфликта», по крайней мере, какое-то время⁶¹. Уместен также пример из японско-китайских отношений: несмотря на спор о принадлежности островов Сенкаку (китайское название — Дяоюй), в 1978 году Япония и Китай заключили Договор о мире и дружбе⁶². Заключенное в том же году Россией и Японией соглашение о рыболовстве в районе Курильских островов, согласно информации на вебсайте Российского федерального агентства по рыболовству, «имеет важное значение с точки зрения ослабления остроты территориальной проблемы»⁶³.

Позитивное значение весьма специальных российско-японских соглашений о морских промыслах для общего политического контекста их отношений было также подтверждено в Российско-Японском плане действий от 10 января 2003 года, где неоднократно упоминается успешное

сотрудничество в рамках таких соглашений в целях «углубления доверия» между Россией и Японией. В документе предлагается продолжать совместную борьбу с браконьерством, активную работу в рамках Комиссии, созданной по Соглашению 1975 года для разрешения претензий⁶⁴. В 2013 году Президент Российской Федерации и Премьер-Министр Японии Синдзо Абэ в Совместном заявлении подтвердили продолжение сотрудничества на основании Соглашений 1984, 1985 и 1998 годов, приветствовали вступление в силу Соглашения 2012 года (оно вступило в силу в 2014 году) с целью противодействия морскому браконьерству и контрабанде⁶⁵. Изначально вынужденный, осторожный, практический компромисс в узком сегменте экономического взаимодействия оказался перспективным для широкого политического поля отношений между Россией и Японией.

Российско-японские соглашения об использовании некоторых живых ресурсов континентального шельфа. Помимо рассмотренных соглашений о рыбных промыслах, интерес в рамках данной темы представляет также Соглашение между Минрыбхозом СССР и Хоккайдской ассоциацией рыбопромышленников о промысле морской капусты японскими рыбаками 1981 г. Соглашение 1981 г. не было первой договоренностью, позволившей японским рыбакам вести традиционный для них промысел запасов морской капусты; ему предшествовало аналогичное Соглашение с Всеяпонской ассоциацией рыбопромышленников о промысле морской капусты, 1963 года. Это более раннее Соглашение было заключено по инициативе рыбопромышленников полуострова Нэмуно (остров Хоккайдо), «быстро и без проволочек»⁶⁶, благодаря «потеплению» в отношениях сторон⁶⁷. В 1977 году, однако, действие Соглашения 1963 года было приостановлено, и только в 1981 году, после нескольких раундов переговоров, было заключено новое Соглашение о промысле морской капусты, действующее и в настоящее время⁶⁸. Таким образом, и в более напряженные моменты межгосударственных отношений, до согласования первого из двусторонних международных договоров о рыболовстве, уже имелись практические договоренности, делались шаги по учету взаимных интересов.

Далее, в отличие от рассмотренных выше соглашений о рыболовстве, Соглашение 1981 года было заключено не на межправительственном уровне, а Министерством рыбного хозяйства СССР — с одной стороны, и, с другой, Хоккайдской ассоциацией рыбопромышленников (негосударственной кооперативной организацией). То есть это — *не международный договор* в смысле *Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.* Выше уже упоминалось, что действия частных лиц имеют значение

в качестве одного из доказательств контроля над территорией, только если они осуществляются с прямого дозволения государства или впоследствии им утверждены. Соответственно, в Соглашении 1981 года не предусмотрена «защитная клаузула», подобная рассмотренным выше положениям межправительственных двусторонних соглашений о рыболовстве, которые отражают волеизъявление России и Японии. Соглашение 1981 года целесообразнее отнести к одной из юридических форм «диагонального сотрудничества», поощряющего совместную экономическую деятельность.

Важной характеристикой соглашения является несимметричное соотношение прав и обязательств сторон. Обязательства СССР (России) состоят в том, чтобы разрешить японской стороне (организации рыбаков) осуществлять обозначенную хозяйственную деятельность в четко указанном районе. В Статье 1 Соглашения предусмотрено, что СССР «идя навстречу просьбам японских рыбаков, проживающих на острове Хоккайдо, соглашается предоставить этим рыбакам возможность заниматься промыслом морской капусты в районе [примыкающем к Южно-Курильским островам]». На японскую сторону возложен ряд обязательств: осуществлять промысел «согласно порядку, указанному в Приложении» (Статья 3); в районе, обозначаемом буями «в соответствии с порядком, определенным советской стороной»; осуществлять платежи за право вести промысел (Статья 4); соблюдать законодательство и подзаконные акты, действующие в районе промысла (Статья 5). В Приложении, в котором приводится Порядок осуществления Соглашения, содержатся дальнейшие уточнения «пределов дозволенного» японским рыбакам: относительно маркировки буями границ района промысла по усмотрению российской стороны; об ответственности за нарушение Соглашения, в виде лишения права на промысел; при этом слова «могут быть лишены права» означают, что речь идет о лишении японцев права по исключительному усмотрению российской стороны; предусмотрены требования к японским судам; запреты заниматься иными видами промысла, добывать незрелую морскую капусту, иметь на борту фото- и киноаппаратуру; высаживаться на острова в районе промысла. В протоколах, ежегодно принимаемых по итогам переговоров между сторонами (Федеральным агентством по рыболовству, с российской стороны, и Хоккайдской ассоциацией рыбопромышленников, с другой), прописывается также необходимость обеспечения воспроизводства запасов морской капусты. В приказах Российского федерального агентства по рыболовству (до него — Государственного комитета РФ по рыболовству) содержатся указания на разрешительный порядок промысла, согласно которому Хоккайдская ассоциация подает на рассмотрение российских органов заявки,

в ответ на которые японским рыбакам выдаются разрешения на промысел⁶⁹. В таком контексте Соглашение 1981 г. имеет некоторые признаки, общие с соглашением между государством и иностранным инвестором о разработке естественных ресурсов: государство предоставляет инвестору в пользование природный ресурс, за что пользователь этого ресурса осуществляет в пользу государства соответствующие платежи; тем более, что средства, уплачиваемые японской стороной, частично используются для финансирования развития инфраструктуры на южных Курильских островах⁷⁰. Но инвестор не оспаривает суверенитет принимающего государства; кроме того, объект Соглашения 1981 г. — природный ресурс континентального шельфа России, что не признается Японией.

Бесспорно, что «морская капуста» («ламинария») — это естественный ресурс континентального шельфа; юридически он относится к «сидячим видам» (*sedentary species*)⁷¹. Прибрежное государство осуществляет над континентальным шельфом исключительные суверенные права в целях разведки и разработки его природных ресурсов, в том числе «сидячих видов»⁷². В 1982 году японское Агентство по рыболовству установило ряд требований к деятельности совместных японско-иностранннх предприятий в области рыболовства, из которых для настоящей работы имеют значение следующие: (1) договоренности частных лиц не должны иметь неблагоприятных последствий для существующих межправительственных договоренностей Японии; (2) по всем затронутым вопросам рыболовства необходимы консультации с японскими властями⁷³. В рамках второго требования отмечается, что, хотя договоры о совместной деятельности технически являются частноправовыми договоренностями, японские партнеры (представленные Хоккайдской ассоциацией рыбопромышленников) обязаны запрашивать одобрение Агентства рыболовства Японии (отраслевого правительственного органа страны) после первоначального рассмотрения заявок правительством Хоккайдо, которое призвано обеспечивать «безопасную и организованную деятельность»⁷⁴. Указывается, что: «Япония не может допустить какой-либо деятельности, включая хозяйственную деятельность, со стороны третьих лиц, которая могла бы рассматриваться как подчинение российской юрисдикции, а также не может допустить ведения какой-либо деятельности с презумпцией того, что Россия обладает юрисдикцией над Северными территориями»⁷⁵. Учитывая изложенное выше содержание Соглашения 1981 года, логично истолковать указанные требования японского правительственного агентства к японским лицам как дополнительные меры правовой предосторожности в связи с официальной позицией Японии по вопросу о суверенитете над четырьмя Южно-Курильскими островами.

Соглашение 1981 года о промысле морской капусты юридически нельзя, как было отмечено, уравнивать с межправительственными соглашениями России о рыболовстве. И, тем не менее, Соглашение 1981 года несомненно имело и продолжает иметь сущностное значение для стратегических отношений между Японией и СССР/Россией. По информации Федерального агентства по рыболовству, это соглашение значимо с экономической и политической точки зрения⁷⁶. В определенной степени, оно является даже более ярким примером *modus vivendi*, поскольку разрешает «местный» вопрос практического характера к взаимной выгоде сторон и в силу своей природы более гибко, чем межправительственные соглашения. На практике, ввиду упомянутых выше требований Японии к деятельности совместных предприятий и присутствия Российского федерального органа исполнительной власти в качестве участника Соглашения, эта гибкость не столь очевидна. Вместе с тем, естественно предположить, что в случае необходимости внесения в Соглашение 1981 г. субстантивных изменений, обновить содержание такого документа будет проще, чем изменить межправительственное соглашение, что подчинено особым инерционным механизмам изменения. И с учетом этого, договоренность 1981 г. может представлять большие возможности и в перспективе.

В целом история послевоенных отношений между двумя соседними странами показала, что они предпочли данные соглашения «отсутствию всяких договоренностей» и «со временем научились адаптироваться под потребности друг друга и извлекать выгоду из взаимного сотрудничества»⁷⁷. Некоторые авторы высказывают предположение о том, что подобные меры — это самый естественный и эффективный первый шаг к разрешению территориальных разногласий, в противоположение «поспешной попытке» разрешить такие разногласия на основании «преувеличенных представлений о том, что стоит на кону» (имея в виду, прежде всего, понимание, что для сторон таких споров — территория — зачастую скорее символическая часть спора, а победа в споре — скорее вопрос национальной чести, чем удовлетворение реальной потребности в территории)⁷⁸. Как отмечено зарубежным аналитиком, необходимы усилия по налаживанию доверия между спорящими государствами, их сотрудничества⁷⁹.

Выводы. Сотрудничество в конкретной экономической области и состояние взаимоотношений двух государств по имеющейся территориальной проблеме становятся в современной международной жизни взаимосвязанными факторами. С одной стороны, совместное освоение усилиями России и Японии морских биоресурсов у побережья островов, находящихся под суверенитетом России, оспариваемым Японией — это

позитивный фактор для создания предпосылок к урегулированию территориального спора. С другой — эффективное, взаимовыгодное сотрудничество в сфере экономической деятельности создает благоприятный политический климат для переговоров по полному урегулированию спора между Россией и Японией относительно суверенитета над островами.

Япония названа (впрочем, вряд ли беспристрастно) «хранительницей ключа к международному сотрудничеству» в области промысла морских ресурсов в дальневосточном регионе: ее спрос на такие ресурсы всегда был крайне высок; при этом она обладает наиболее развитыми технологиями для ведения такого промысла⁸⁰. Это — объективно выгодный для России партнер для инвестиционного, научно-технического сотрудничества, в т. ч. в целях использования природных ресурсов в районе Курильских островов. Существование территориального спора не стало непреодолимым препятствием такому сотрудничеству. Наоборот: хотя по другим направлениям политических отношений обстановка может ухудшиться⁸¹, уже сделанные договорно-правовые шаги в сторону совместной деятельности — это база, от которой возможно будет отталкиваться в дальнейшем.

Представляется, что именно укреплению такой базы послужили бы доктринальные предложения, основанные на опыте уже упомянутых японско-китайского и японско-корейского территориальных споров: именно, о заключении между Россией и Японией договора о добрососедстве и сотрудничестве⁸². Такой договор был бы по своему объекту и целям шире договоренностей о разработке морских биоресурсов; он позволил бы решить более широкий круг практических вопросов в отношениях между двумя странами. При этом подчеркнем, что, с точки зрения права и политики, нельзя выдвинуть такое сотрудничество на первый план, игнорируя сохраняющиеся разногласия. Как отмечено: «В договоре можно было бы указать, что его заключение не затрагивает позиции сторон по территориальному вопросу...»⁸³; при этом, несомненно, невозможно думать, что за время экономического сотрудничества территориальная проблема «рассосется». Результат может оказаться противоположным: наличие в любой момент способных обостриться разногласий будет «отравлять» экономические взаимоотношения, не позволяя им раскрыть весь свой потенциал; экономические отношения, в свою очередь, будут довлеть над территориальным вопросом, требуя его скорейшего разрешения. Поспешное же решение под давлением политико-экономических факторов может оказаться неудовлетворительным. Так, возникшие в 1996–1998 годы веяния в сторону территориальных уступок со стороны президента Ельцина в пользу Японии (в обмен на ее экономическую поддержку

и инвестиции) вызвали у российских комментаторов исключительно отрицательную реакцию⁸⁴. Предложения об уступке территории островов, основанные на экономических соображениях, выдвигаются и в настоящее время — но и теперь они оцениваются скептически, как нереалистичные и неспособные найти поддержку у населения⁸⁵. Проблема заключается в том, что договорные позиции сторон уравниваются разными интересами. С российской стороны, главным преимуществом является реально поддерживаемый контроль над островами. Что касается Японии, то, покуда сохраняется спор, она может «искушать» Россию своим экономическим потенциалом, ставя в качестве условия его открытия для российских лиц передачу островных территорий. Для России же такой исход означал бы пересмотр итогов Второй мировой войны. Но и Японии приходится быть осторожной — отказ от четырех Южно-Курильских островов может негативно повлиять на судьбу ее других территориальных споров в регионе: с Китаем в отношении островов Сенкаку (Дяоюй); с Южной Кореей — в отношении острова Такэсима (Токто). В результате, как констатируется, ни одна из сторон не может ни уступить, ни отказаться от своих претензий⁸⁶.

Согласимся с отечественными юристами-международниками: с момента признания наличия спора, территориального или иного, его участники *обязаны* принимать меры к тому, чтобы такой спор был урегулирован⁸⁷. Конечно, такие меры не должны становиться самоцелью; они, как уже было отмечено выше, должны отражать справедливую гармонизацию национальных интересов обоих спорящих государств, но не быть односторонней уступкой; в таком контексте, в качестве предварительных мер, полезны «*modus vivendi*», временные договоренности, в ходе реализации которых стороны прилагают дополнительные усилия и к решению территориальной проблемы. Согласимся и с западными правоведями, когда они утверждают: «В чем можно быть уверенным, так это в том, что экономические интересы способствуют отношениям между двумя государствами и, следовательно, дискуссии»⁸⁸. Сотрудничество между Россией и Японией в области промысла морских живых ресурсов вот уже в течение десятилетий предоставляет одну из основ оздоровления межгосударственных отношений, нарушенных Второй мировой войной. С момента начала такого сотрудничества развилось множество новых, перспективных направлений. При наличии такого договорно-правового «багажа», позитивной истории привнесения друг другу взаимной выгоды, легче вести переговоры и в контексте такой болезненной проблемы, как улаживание в перспективе российско-японского спора о Южно-Курильских островах.

Russian-Japanese Agreements Relating to the Sea Areas Adjacent to the Disputed Southern Kuril Islands (Summary)

Alexander N. Vylegzhanin*
Evgeniya V. Neverova**

The most critical territorial dispute for Russia is the dispute with Japan concerning the sovereignty over the four Southern Kuril Islands (or the “Northern Territories” in Japan). Its resolution is believed to be conditional on the execution of a peace treaty between the two countries. However, its existence has not prejudiced the conclusion between Russia and Japan of several treaties on marine fisheries in areas adjacent to the four Southern Kurils, which are examined herein. Apart from intergovernmental agreements, the authors also analyse a less researched agreement on the fishing of kelp. The article discusses the legal and political effect of the activities governed by the abovementioned agreements on the dispute in the light of the international legal doctrines of acquiescence, estoppel and prescription, as well as the practice of International Courts.

Keywords: territory in international law; territorial disputes; Kuril Islands; Southern Kurils; Russian-Japanese fisheries agreements; acquiescence; estoppel; prescription; International Court of Justice; San-Francisco Peace Treaty.

¹ Русские Курилы: история и современность (Сборник документов по истории формирования русско-японской и советско-японской границы. / Авторы-составители: В. К. Зиланов, А. А. Кошкин, А. Ю. Плотноков (ответственный секретарь), С. А. Пономарев. — М.: ООО «Издательство Алгоритм», 2015.) [далее — «Сборник документов»], — С. 186.

² Ялтинское соглашение цитируется по Сборнику документов, С. 117. Текст соглашения на английском языке см. по ссылке <http://avalon.law.yale.edu/wwii/yalta.asp> [далее — «Ялтинское соглашение»].

³ Тункин Г. И. Теория международного права. — М. «Международные отношения», 1970. — С. 469–470.

⁴ Schwarzenberger G. Title to Territory: Response to a Challenge. // The American Journal of International Law, Vol. 51. — 1957. — P. 314–315.

* Alexander N. Vylegzhanin — Doctor of Laws, Professor, Head of the Chair of International Law, MGIMO-University MFA Russia. ilc48@mail.ru.

** Evgeniya V. Neverova — postgraduate student of the Chair of International Law, MGIMO-University MFA Russia. serra90@mail.ru.

⁵ Ялтинское соглашение («The Heads of the Three Great Powers have agreed that these claims of the Soviet Union shall be unquestionably fulfilled after Japan has been defeated»).

⁶ Чернявский С. В. Сан-Францисский мирный договор: Российский взгляд. URL: http://rgavmf.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=483:-1951-&catid=37:feethistory&Itemid=56.

⁷ Договор был заключен между Аргентиной, Австралией, Бельгией, Боливией, Бразилией, Камбоджой, Канадой, Цейлоном, Чили, Колумбией, Коста-Рикой, Кубой, Доминиканской Республикой, Эквадором, Египтом, Эль-Сальвадором, Эфиопией, Францией, Грецией, Гватемалой, Гаити, Гондурасом, Индонезией, Ираном, Ираком, Лаосом, Ливаном, Либерией, Люксембургом, Мексикой, Нидерландами, Новой Зеландией, Никарагуа, Норвегией, Пакистаном, Панамой, Парагваем, Перу, Филиппинами, Саудовской Аравией, Южной Африкой, Сирией, Турцией, Соединенным Королевством, Соединенными Штатами, Уругваем, Венесуэлой и Вьетнамом, с одной стороны, и, с другой, Японией.

⁸ В Сборнике документов и материалов по Японии (1951–1954 гг.).—М.: ДПО МИД СССР, 1954.—С. 89–104. (Текст на английском языке: «Japan renounces all right, title and claim to the Kurile Islands, and to that portion of Sakhalin and the islands adjacent to it over which Japan acquired sovereignty as a consequence of the Treaty of Portsmouth of September 5, 1905», San Francisco Peace Treaty, 46 U.N.T.S. 1952).

⁹ Ibid., Article 25: «For the purposes of the present Treaty the Allied Powers shall be the States at war with Japan, or any State which previously formed a part of the territory of a State named in Article 23, provided that in each case the State concerned has signed and ratified the Treaty. Subject to the provisions of Article 21, the present Treaty shall not confer any rights, titles or benefits on any State which is not an Allied Power as herein defined; nor shall any right, title or interest of Japan be deemed to be diminished or prejudiced by any provision of the Treaty in favor of a State which is not an Allied Power as so defined».

¹⁰ Международное право в избранных документах. Том III—М.: Междунар. отношения, 1957.—С. 317, 333.

¹¹ См. об «изменении» отношения США к проблеме островов, о смене позиции по вопросу об обязательности Ялтинского соглашения (США назвали это лишь «выражением намерения»), о новом понимании США термина «Курильские острова»: Mormanne T. Le problème des Kouriles: pour un retour à Saint-Pétersbourg // *Cipango, Cahier d'études japonaises*, n 1, Paris, janvier 1992 [далее—«Mormanne»], P. 15; Lee S. The 1951 San Francisco Peace Treaty with Japan and the Territorial Disputes in East Asia // *Pacific Rim Law & Policy Journal*, Vol. II, No. 1, January 2002 [далее—«Lee»], P. 100–101.

¹² De la Guardia E. La question des îles Kouriles. // *Annuaire de droit international*, volume 37, 1991. P. 407–418 [далее—«De la Guardia»], at P. 415–416; Mormanne, P. 21–22; Lee, P. 108; Yamada Y. Un conflit géopolitique persistant entre le Japon et la Russie: La question des «Territoires du Nord» // *Géostratégiques* No. 26, 1er trimestre 2010, P. 141–144; Хлестов О. Н. Южнокурильская проблема в российско-японских отношениях // *Международное публичное и частное право*.— 2010.—N4 [далее—«Хлестов»], С. 2–3.

¹³ Цит. по Сборнику документов, С. 116. Текст декларации на английском языке по ссылке: http://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/01/002_46/002_46tx.html («Japan will also be expelled from all ... territories which she has taken by violence and greed.»)

¹⁴ Цит. по Сборнику документов, С. 121–122 («8. Условия Каирской декларации будут выполнены, и японский суверенитет будет ограничен островами Хонсю, Хоккайдо, Кюсю, Сикоку и теми менее крупными островами, которые мы укажем»). Текст декларации на английском языке по ссылке: <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/c06.html> («The terms of the Cairo Declaration shall be carried out and Japanese sovereignty shall be limited to the islands of Honshu, Hokkaido, Kyushu, Shikoku and such minor islands as we determine.»).

¹⁵ О. Хлестов. Путин не отдаст японцам Курильские острова. RBC daily. 18.11.2005. P. 2.

¹⁶ Сборник документов.—С. 175.

¹⁷ Так, в Сборнике документов признание М. С. Горбачева в Совместном советско-японском заявлении от 18 апреля 1991 г. о том, что территориальный вопрос существует, приводится в качестве примера акта, который «изменил[] курс» в позиции российской стороны в споре по отношению к прежним позициям Л. И. Брежнева, Ю. В. Андропова и К. У. Черненко, согласно которым вопрос был окончательно разрешен по итогам Второй мировой войны.—С. 180–181, 186.

¹⁸ Описание такой реакции японского правительства дано в статье Takahashi R. M. The Kuriles: Passage or Obstruction to Regional Peace? // *International Law Studies*—Volume 68. Readings on International Law from the Naval War College Review. 1978–1994. Reprinted from the Naval War College Review. Autumn 1991 [далее—«Takahashi»], P. 238.

¹⁹ Сборник документов.—С. 180.

²⁰ Fouquoire-Brillet E. Un contentieux insulaire majeur en Extrême-Orient, Les Kouriles. // *Institut de Stratégie Comparée, Commission Française d'Histoire Militaire, Institut d'Histoire des Conflits Contemporains*, URL: www.stratise.org/strat_050_FOUQUOIREJ.html, P. 4.

²¹ Клименко Б. М. Мирное решение территориальных споров.—М.: Междунар. отношения, 1982 [далее—«Клименко»], С. 16.

²² Takahashi, P. 238–239.

²³ В Сборнике документов, С. 144. См. также Lee, P. 104–105; Хлестов.—С. 5.

²⁴ SCAPIN No. 1033, Area Authorized for Japanese Fishing and Whaling. URL: <https://en.wikisource.org/wiki/SCAPIN1033>.

²⁵ Здесь и далее (кроме пункта (5)) сведения о статусе соглашений приводятся в соответствии с информацией Федерального агентства по рыболовству—Раздел «Международное сотрудничество». URL: <http://old.fish.gov.ru/activities/Pages/IntCooper.aspx> (дата обращения: 26.07.2016).

²⁶ Сведения о данном Соглашении на вебсайте Федерального агентства по рыболовству отсутствуют. Однако, согласно его положениям, Соглашение вступило в силу 10 декабря 2014 г. Согласно информации в правовой базе «Гарант», текст Соглашения опубликован на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) 10 декабря 2014 г., в Бюллетене международных договоров, апрель 2015 г., № 4.

²⁷ Akaha T. From Conflict to Cooperation: Fishery Relations in the Sea of Japan / Pacific Rim Law & Policy Journal. Vol. 1. No. 2 (Summer 1992). 1993 [далее—«Akaha 1993»], P. 228, 229.

²⁸ Ibid., P. 232.

²⁹ Вместо таких зон и СССР, и Япония впоследствии установили 200-мильные ИЭЗ, с учетом кристаллизации этого института на III Конференции ООН по морскому праву.

³⁰ Ibid., P. 234–235.

³¹ Зиланов С. К. Южные Курилы: вопрос, который не изжит. / *Pravda Daily*, 26.05.1999 [далее—«Зиланов»]. Автором указывается, что в 70–90 гг. ежегодно совершалось от 8 до 10 тысяч нарушений.

³² Akaha T. Japanese—Russian Fishery Joint Ventures and Joint Operations in the Sea of Okhotsk: An Evolving Form of Cooperation, presented at the international conference on «Northeast Asian Economic Cooperation, Vladivostok, Russia, August 25–27, 1992 [далее—«Akaha 1992»], P. 212–13, 221; Akaha 1993, P. 238, 240–241; Takahashi, P. 235.

³³ Akaha 1993, P. 246.

³⁴ Akaha 1992, P. 214.

³⁵ Akaha 1993, P. 227.

³⁶ См., например, Протокол Российско-Японской комиссии по рыболовству 1984 года. Источник: Банк правовых актов Федерального агентства по рыболовству, URL: <http://nrp>.

fishcom.ru. См. также информацию об итогах 32-й сессии Российско-Японской комиссии по рыболовству, завершившейся 18 декабря 2015 г. URL: <http://fish.gov.ru/press-tsentr/novosti/10121-v-moskve-zavershilas-32-ya-sessiya-rossijsko-yaponskoj-smeshannoj-komissii>.

³⁷ Хлестов, С. 6.

³⁸ Текст Конвенции и информация о вступлении в силу и ратификации согласно официальным данным ООН [далее — «Конвенция ООН по морскому праву»], URL: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&lang=en.

³⁹ С 1956 года.

⁴⁰ Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., Статьи 2 (суверенитет прибрежного государства над территориальным морем), 33 (право прибрежного государства осуществлять меры по контролю в прилежащей к территориальному морю зоне), 56 (права и юрисдикция прибрежного государства в исключительной экономической зоне) и 77 (права прибрежного государства на континентальный шельф).

⁴¹ The Miquiers and Ecrehos case, Judgment of November 17th, 1953: I.C.J. Reports 1953, P. 64; Eastern Greenland case, PCIJ, Series AIB, No. 53, 1933, P. 44.

⁴² De la Guardia, P. 407.

⁴³ Вылегжанин А. Н., Соколова Е. Л. Приобретательская давность в международном праве / А. Н. Вылегжанин, Е. Л. Соколова // Московский журнал международного права. — 2014. — № 2. — С. 37–58.

⁴⁴ Клименко, С. 163–174.

⁴⁵ Shaw M. N. Introduction: The International Law of Territory: An Overview. // Shaw M. N. (Ed.). Title to Territory. The Cromwell Press, 2005 [далее — «Shaw»], P. xxiii. См. также Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namibia), Judgment. I.C.J. Reports 1999, p. 1045, P. 62–64.

⁴⁶ Такая точка зрения встречается в некоторых российских комментариях. См. Хлестов, С. 6 («Япония, отрицая права России на Южно-Курильские острова, на практике их тоже признает (упрощенное посещение японцами могил родственников по договоренности с СССР (Россией), рыболовство в этом районе и т. д.)»).

⁴⁷ The Miquiers and Ecrehos case, Judgment of November 17th, 1953: I.C.J. Reports 1953, P. 47, P. 58.

⁴⁸ Ibid. Следует отметить, что в данном деле речь шла по большей части о необитаемых или непригодных для заселения островных территорий. Тем не менее, учитывая, что на некоторых из островов Менкье и Экреос все же были построены временные жилища на летний сезон, представляется, что нет никаких соображений, которые бы препятствовали распространению вывода Международного суда и на обитаемые территории.

⁴⁹ North Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports 1969, p. 3, P. 48, 54.

⁵⁰ Kim S. P. Maritime Delimitation and Interim Arrangements in North East Asia, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 2004, P. 260.

⁵¹ Клименко, С. 168–169; Shaw, P. xxv.

⁵² Вылегжанин, Соколова, С. 39–40; Клименко, С. 164–166; Shaw, P. xix.

⁵³ Eastern Greenland case, PCIJ, Series AIB, No. 53, 1933, P. 42–44.

⁵⁴ Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand), Merits, Judgment of 15 June 1962: I.C.J. Reports 1952, p. 6, P. 25, 27.

⁵⁵ Mormanne, P. 3.

⁵⁶ Park H. K. The Law of the Sea and Northeast Asia. Kluwer Law International 2000, P. 63.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ В связи с наличием такой клаузулы, высказано мнение, что «Россия по этому Соглашению отказывается от своего суверенитета в своем же территориальном море в районе Южных Курил» в связи с тем, что область ведения промысла обозначена как «Морской

район» (т. е. недостаточно конкретно) (В. К. Зиланов (указ. соч.)). Вместе с тем, как уже было отмечено выше, предоставление прав на осуществление рыболовства юридически не рассматривается как отказ от территориального суверенитета.

⁵⁹ Цит. по Lee, P. 105 («The present authorization is not an expression of allied policy relative to ultimate determination of national jurisdiction, international boundaries or fishing rights in the area concerned or in any other area»).

⁶⁰ Akaha 1993, P. 252.

⁶¹ Kazuhiko T. Japan's Territorial Problem: The Northern Territories, Takeshima, and the Senkaku Islands. // The National Bureau of Asian Research, 8 May 2012.

⁶² Хлестов, С. 7.

⁶³ Вебсайт Федерального агентства по рыболовству — Раздел «Международное сотрудничество». URL: <http://old.fish.gov.ru/activities/Pages/IntCooper.aspx> (дата обращения: 26.07.2016).

⁶⁴ Российско-Японский план действий, Москва, 10 января 2003 г., пп. 2, 4, 5. Источник: Вебсайт Министерства иностранных дел РФ, URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/536634 (дата обращения: 26.07.2016).

⁶⁵ Совместное заявление Президента Российской Федерации и Премьер-министра Японии о развитии российско-японского партнерства от 29 апреля 2013 г., пп. 27–28. Источник: Вебсайт Президента РФ, URL: <http://kremlin.ru/supplement/1446>.

⁶⁶ Зиланов, указ. соч.

⁶⁷ Курмазов А. А., Российско-Японское Соглашение по морской капусте 1981 г. через призму территориальной проблемы. // Рыбное хозяйство. — 2006 (4). — С. 26.

⁶⁸ Соглашение 1981 г. подлежит ежегодному продлению на следующий промысловый сезон на основании протоколов переговоров между сторонами.

⁶⁹ См., например, Приказ Госкомрыболовства РФ от 20 мая 2008 г. № 448 «О мерах по выполнению Протокола переговоров между Государственным комитетом Российской Федерации по рыболовству и Хоккайдской ассоциацией рыбопромышленников о промысле морской капусты в 2008 году», Приказ Федерального агентства по рыболовству № 388 от 13 мая 2009 г. «О мерах по реализации Протокола переговоров между Федеральным агентством по рыболовству и Хоккайдской ассоциацией рыбопромышленников о промысле морской капусты в 2009 году». Источник: Банк правовых актов Федерального агентства по рыболовству, URL: <http://npb.fishcom.ru>.

⁷⁰ Вебсайт Федерального агентства по рыболовству — Раздел «Международное сотрудничество». URL: <http://www.fish.gov.ru/otraslevaya-deyatelnost/mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo>.

⁷¹ Конвенция ООН по морскому праву, ст. 77. Эта квалификация подтверждается также ст. 4 Федерального закона № 187-ФЗ от 30 ноября 1995 г. «О континентальном шельфе Российской Федерации» и Приказ Госкомрыболовства РФ № 169 от 10 сентября 1996 г. «Об утверждении Перечня видов живых организмов, являющихся живыми ресурсами континентального шельфа Российской Федерации». Источник: правовая база «КонсультантПлюс».

⁷² Конвенция ООН по морскому праву, ст. 77.

⁷³ Akaha 1992, P. 215.

⁷⁴ Ibid., P. 218.

⁷⁵ Вебсайт Министерства иностранных дел Японии. URL: <http://www.mofa.go.jp/region/europe/russia/territory/overview.html> (дата обращения: 26.07.2016).

⁷⁶ Вебсайт Федерального агентства по рыболовству — Раздел «Международное сотрудничество». URL: <http://www.fish.gov.ru/otraslevaya-deyatelnost/mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo> (дата обращения: 26.07.2016).

⁷⁷ Akaha 1993, P. 263.

⁷⁸ См. Eveno C. Le contentieux des îles Kouriles. // Centre d'Études Supérieures de la Marine [далее — «Eveno»]. — P. 13–14, 18.

⁷⁹ Lee, P. 145.

⁸⁰ Ibid., P. 261.

⁸¹ Лавров: отношения между РФ и Японией осложнились из-за введенных Токио санкций. // ТАСС. 21.01.2015. URL: <http://tass.ru/politika/1711383> (дата обращения: 26.07.2016).

⁸² Хлестов, С. 7.

⁸³ Там же.

⁸⁴ Сборник документов, С. 230–231. С тем, что заключение подобной «сделки» привело бы к ощутимому падению доверия населения к правительству, соглашаются и зарубежные авторы — см. Takahashi, P. 241.

⁸⁵ См. Shigeki H. On Trenin's Proposal for Russia to Return Four Disputed Islands to Japan. 28 February 2013. GFL Commentary. — P. 2–4.

⁸⁶ Eveno, P. 25–26.

⁸⁷ Клименко, С. 121. С этим соглашается Lee, P. 145.

⁸⁸ Eveno, P. 39.

Эволюция международно-правового режима Северного Ледовитого океана и национальные интересы России

*Жудро И. С.**

В статье раскрывается актуальная тема существующих в отечественном экспертном сообществе расхождений во взглядах на международно-правовой режим Северного Ледовитого океана (далее — МПР СЛО) и, в частности, на проблему разграничения дна Северного Ледовитого океана.

Автор рассматривает МПР СЛО как объект воздействия временного и пространственного факторов, под влиянием которых формировались такие международные обычаи как полярный сектор, «исторические» моря и Северный морской путь. Причину современных расхождений в оценках МПР СЛО автор видит в признании именно этих международных обычаев: в одном случае — диалектический подход, признающий обычаи, в другом — метафизический, отрицающий обычаи.

В контексте актуальной проблемы разграничения арктического шельфа теоретический спор приобретает сугубо практический смысл: подход, отрицающий обычаи, предполагает создание в центре дна Северного Ледовитого океана района «общего наследия человечества» и лежит в русле политической линии НАТО и ЕС, не соответствующей национальным интересам Российской Федерации. Напротив, подход, опирающийся на международный обычай, позволяет соблюсти национальные интересы при разграничении дна Северного Ледовитого океана.

Ключевые слова: право; пространственно-временное измерение; международно-правовой режим; обычай; Северный Ледовитый океан; континентальный шельф; район «общего наследия человечества».

Российская Федерация как всякое прибрежное государство вправе разведывать и разрабатывать природные ресурсы не только на собственной суверенной территории, но и за её пределами — в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе, осуществляя тем самым свои суверенные права (то есть права, производные от суверенитета). В основе соответствующих суверенных прав России — унаследованный от СССР и Российской Империи суверенитет над сушей и водами в Арктике, многолетние и значительные затраты государства по освоению

* Жудро Иван Сергеевич — к. ю. н., Заслуженный юрист Российской Федерации, член Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве РФ.