



ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО.
ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

УДК 349.6

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА
В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РФ.
О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

ВЕРШИЛО Николай Дмитриевич
*доктор юридических наук, профессор ка-
федры земельного и экологического права
ФГБОУВО «Российский государственный
университет правосудия», г. Москва,
Россия. E-mail: Tvershilo@yandex.ru*

JUDICIAL PRACTICE IN THE ARCTIC
ZONE OF THE RUSSIAN FEDERATION.
ON LEGAL REGULATION OF NATURAL
RESOURCE MANAGEMENT

VERSHILO NikolayDmitrievich
*Doctor of Law, Professor of the Department of
Land and Environmental Law of the Federal State
Budgetary Educational Institution of Higher Edu-
cation “Russian State University of Justice”,
Moscow, Russia. E-mail: Tvershilo@yandex.ru*

Арктика представляет собой северный полярный регион Земли, который включает в себя акватории и территории, расположенные за северным полярным кругом. В соответствии с «Основами государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», которые были утверждены Президентом РФ 18 сентября 2008 года, Арктическую зону РФ следует считать в качестве стратегической ресурсной базы Российской Федерации, обеспечивающей решение социально-экономического развития страны. Поэтому проведение в жизнь национальных интересов России в Арктике должно опираться на систему эффективных институтов, с помощью которой обеспечиваются необходимые условия для активного развития данного региона. Одним из таких институтов, наряду с нормативно правовым регулированием должна выступать, в том числе, и судебная практика.

Ключевые слова: Арктика, арктический регион, арктическая зона, охрана природы, природопользование, судебные решения.

The Arctic is the northern polar region of the Earth, which includes water areas and territories beyond the Arctic Circle. In accordance with the “Fundamentals of the state policy of the Russian Federation in the Arctic for the period until 2020 and further perspective”, which were approved by the President of the Russian Federation on September 18, 2008, the Arctic zone of the Russian Federation should be considered as a strategic resource base of the Russian Federation, providing a solution to the country's socio-economic development. Therefore, the implementation of Russia's national interests in the Arctic should be based on a system of effective institutions, which provides necessary conditions for this region active development. Judicial practice along with legal regulation should be one of these institutions.

Key words: Arctic, arctic region, arctic zone, environmental protection, natural resource management, court decisions.

По прогнозам экспертов, в Арктике находится до 25 процентов еще не обнаруженных мировых запасов нефти и газа. Площадь Арктической зоны РФ составляет 3,1 млн кв. км и здесь сосредоточено до 90 процентов извлекаемых углеводородов всего континентального шельфа РФ [1, с. 108].

Следовательно, в настоящее время Арктика является одной из главных ресурсных баз нашего государства, регион особой стратегической важности. Прилегающие к арктическому



побережью России морские воды – историческая национальная транспортная магистраль и важный международный транзитный путь. Арктическое побережье страны – в основном малопосещаемое людьми, практически открытое пространство, требующее усиления контроля, который можно осуществлять преимущественно инструментальными мерами на основе новейших технологических достижений [2].

До недавнего времени развитие Арктики шло как правило только за счет экономического роста, данное развитие происходило только в тех регионах, где добывали полезные ископаемые. В результате данной деятельности было практически сведено на нет традиционное природопользование и поэтому на современном этапе необходимо устранение очевидного разрыва связи между человеком и природой, природой и экономикой и для этого следует обеспечить баланс между экономическим развитием и сбережением арктической природы, сохранение её уникальных, хрупких биосистем и, конечно, ликвидация ущерба, накопленного в ходе порой экстенсивной, потребительской хозяйственной деятельности в прошлые десятилетия [3].

Кроме того, проведение в жизнь национальных интересов России в Арктике должно опираться на систему эффективных институтов, с помощью которой обеспечиваются необходимые условия для активного развития данного региона. Одним из таких институтов, наряду с должным правовым регулированием выступает судебная практика. Следует отметить, что в настоящее время в полной мере отсутствует системность законодательной базы развития российской Арктики, более того, отсутствует ряд ключевых правовых и организационно-управленческих институтов, поэтому роль судебной практики в правовом регулировании природопользования и охраны окружающей природной среды, должны занять одно из ведущих мест в данных вопросах.

Весной 2016 г. на Ямале состоялась встреча Генерального прокурора Российской Федерации с руководством округа и представителями прокуратуры из двенадцати субъектов РФ. Итогами данного совещания стало принятое решение о создании единой базы экологических правонарушений в российской Арктике. Создание данной базы должно было быть реализовано через систему российских судебных органов, но к глубокому сожалению данная единая база не создана и по настоящее время.

В ходе анализа судебных решений, вынесенных по вопросам природопользования и охраны окружающей среды, на данной территории можно сделать вывод о ее критическом состоянии. Только за 2015 г. арктическим территориям был причинен ущерб в 640 миллионов рублей, в 2016 году этот ущерб составил уже 720 миллионов рублей [4], однако виновные в данных деяниях лица не установлены и это только официальные данные, но латентность экологических преступлений, в том числе совершенных и на данных территориях составляет более 90 процентов. Например, при добыче нефти и газа ежегодно фиксируют около полутора тысяч аварий, но зачастую предприятия просто скрывают экологические правонарушения.

Поэтому складывающаяся судебную практику в Арктических регионах (Мурманская область, Республика Саха (Якутия), Ямало-Ненецкий, Чукотский автономные округа) следует обобщать на уровне Судебной коллегии при Верховном Суде РФ, которая должна рассматривать материалы изучать и обобщать судебную практику, а также проводить анализ судебной статистики. Вторым предложением развития практики должна стать передача полномочий по проведению государственного экологического надзора в Арктической зоне на объектах, внесенных в федеральный перечень на региональный уровень, данное предложение необходимо реализовать в связи с тем, что например, только на территории Ямала действуют 425 предприятия, на долю которых приходится 90 процентов загрязнений, но эффективно осуществлять контрольно-надзорную деятельность не позволяют противоречия в отдельных федеральных законах [5].

При таком подходе судьи всех инстанций, находящихся во взаимодействии с органами государственного экологического надзора, смогут оперативно выносить судебные решения



по выявленным экологическим и иным правонарушениям (преступлениям), не дожидаясь соответствующих мер реагирования со стороны вышестоящих (федеральных) органов государственного экологического надзора. Судебная практика в данной ситуации будет отличаться единообразием и согласованностью.

Исходя из того, что Российская Федерация является федеративным государством, российские субъекты не должны оставаться в стороне от решения проблем сохранения и развития Арктической зоны РФ, в том числе и при формировании соответствующей судебной практики. Понятно, что специфика территориального развития России имеет огромные особенности, поэтому сложно представить ситуации формирования судебной практики по вопросам Арктики, например, в Республике Дагестан. Поэтому должное судебное обеспечение в арктических регионах, это специфика прилегающих территорий. При этом такие территории имеются у США – штат Аляска, Дании, в территорию которой входит автономия Гренландия, для Канады такими территориями выступают провинции Ньюфаундленд, Квебек, Юкон и др. Для России это Республика Саха (Якутия), Ямало-Ненецкий, Мурманская область, а так же Ненецкий и Чукотский автономные округа. В данных регионах, по нашему мнению, необходимо ориентироваться на ряд особенностей судебного регулирования, а именно:

Наличие неурегулированных международно-правовых споров, возникающих в связи со статусом и использованием арктических пространств. Это в свою очередь порождает необходимость всестороннего исследования судами применения средств, для мирного разрешения конфликтов. При этом разрешение данных споров должно строиться на теоретической основе, с обоснованием должных выводов, предложений и рекомендаций с ориентацией на нормы международного права, а не только российского законодательства.

Вынесение судебных решений должно происходить с учетом норм международного законодательства, регламентирующих охрану окружающей среды, в том числе, прописанных в Декларации Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды (Стокгольм, 1972 г.) [6]. Это следует и из ст. 15 Конституции Российской Федерации, которая содержит прямое указание, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Судьи приграничных арктических регионов, при вынесении судебных решений, затрагивающих вопросы Континентального шельфа Северного Ледовитого океана должны принимать во внимание не только нормы Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. [7], но и возможно следует учитывать международно-правовые обычаи, которые сложились в разный период времени.

Особенности правового регулирования Арктического региона связано с отсутствием единого и системного международно-правового документа. В свою очередь это затрудняет формирование единообразной судебной практики. Например, в США, Канаде, Дании, Норвегии существуют ряд национальных правовых режимов (пользования недрами, лицензирование недропользования, экономическая деятельность на территории Арктики и т.д.) закрепленных в более чем 100 законодательных актах (только в США их 40). В Российской Федерации наоборот правовые режимы вообще не закрепляются в законодательстве, однако технические аспекты деятельности в Арктическом регионе широко используется Российским законодателем. Из данного подхода складывается и судебная практика, которая сводится к разрешению технических вопросов деятельности в данном регионе.

Таким образом, проанализировав ряд судебных актов [8] и доктринальных источников, были выявлены следующие проблемы:

- разрешения вопросов, связанных с множественностью и ведомственностью нормативно-правовых актов, стандартов, регулирующих экологические вопросы по разным направлениям, в том числе распространяющаяся на Арктическую зону РФ, при этом зачастую не учитывающие ее природные особенности, судами в большей степени обращено внимание на



техническую сторону спора, однако не уделяется внимание механизмам получения новых знаний о структурно-функциональной организации арктических экосистем, механизмах устойчивости и их включения в существующие правовые акты, носящие регулирующий характер для отдельных видов деятельности;

- большинство судебных решений рассчитаны на требования по региональной адаптации и апробации технологий добычи и переработки природных ресурсов Арктики в частности нефти и газа;

- отсутствие единообразной судебной практики по вынесению решений, так как не учитываются значительные различия территорий российского сектора Арктики. Большое значение при вынесении судебных решений имеет чрезвычайно высокое разнообразие ландшафтов и климатических условий рассматриваемого региона;

- российскими судами вообще не разработан подход к определению допустимого антропогенного воздействия и нагрузок на арктические экосистемы.

Верховный Суд РФ в Постановлении Пленума обращал внимание судов на важность обеспечения правильного, единообразного и эффективного применения законодательства об ответственности за совершение экологических правонарушений, в том числе и в Арктической зоне. Важным является то, что в ряде случаев требующих специальных познаний в области экологии, по делу должны быть проведены соответствующие экспертизы с привлечением специалистов: экологов, санитарных врачей, зоологов, ихтиологов, охотоведов, почвоведов, лесоводов и других.

Вред, причиненный нарушением экологического законодательства, в соответствии со ст. 1064 ГК РФ и ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» подлежит возмещению виновным лицом в полном объеме независимо от того, причинен ли вред в результате умышленных действий (бездействия) или по неосторожности [9].

Между тем судами при принятии решений не всегда действия виновных лиц, незаконно добывающих водные биоресурсы, занесенные в Красную книгу Российской Федерации, расценивались как преступления, а, следовательно, необоснованно делались выводы, об отсутствии состава преступления в данных действиях. Примером может служить судебное решение Президиума Сахалинского областного суда, согласно которому вылов одной особи рыбы (тайменя), хотя и занесенной в Красные книги Российской Федерации и Сахалинской области, не может быть признан причинившим крупный ущерб и поэтому отсутствует состав преступления.

Поэтому для более эффективной защиты природных ресурсов, находящихся под угрозой исчезновения, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 26 мая 2015 г. № 19 [10] говорится о том, что при отнесении ущерба к крупному (п. «а» ч. 1 ст. 256 УК РФ) исключать биоресурсы, включенные в Перечень утвержденный Постановлением Правительства РФ от 31 октября 2013 г. № 978 для целей статей 226.1 и 258.1 УК РФ.

Подводя итог можно сделать вывод о том, что при принятии судебных решений прослеживается слабый учет географических, природно-климатических, иных уникальных особенностей Арктики. Кроме того, следует отметить, что в природоресурсном законодательстве, к сожалению, не определены специальные эколого-правовые требования при осуществлении хозяйственной деятельности, например, недропользованию в арктическом регионе. Поэтому считаем необходимым устранение данных пробелов, с учетом особенностей данного региона и уникальной экосистемы Арктики в интересах настоящего и будущих поколений в благоприятной окружающей среде. Для этого, думается, следует разработать и принять единый, фундаментальный нормативный акт об Арктике и Арктическом регионе, в том числе и разграничив в нем данные правовые дефиниции.



Библиографические ссылки

1. Купряшкин Ю.В., Сиваков Д.О. Арктика и право в вопросах и ответах : научно-практическое пособие. М. : «ДиЭмЭйДжипринт», 2014.
2. Арктика на пороге 2018 года [Электронный ресурс] // URL: <http://www.prezidentpress.ru> (дата обращения: 5.12.2018).
3. Выступление Президента РФ В.В. Путина на Международном форуме: «Арктика – территория диалога» 9 апреля 2019г. [Электронный ресурс] // URL:<http://www.kremlin.ru/events/president/news/60> (дата обращения: 27.05.2019).
4. Большая ревизия в Арктике – проблемы экологии и надзорных ведомств. Итоги визита Генпрокурора РФ Юрия Чайки на Ямал. [Электронный ресурс]. URL: http://vesti-yamal.ru/ru/sobytiya_njedjeli/bolshaya_reviziya_v_arktik (дата обращения: 15.05.2019).
5. Притягательная Арктика [Электронный ресурс]. URL: <http://nvinder.ru/node/13438> (дата обращения 12.05.2017).
6. Текст Декларации. [Электронный ресурс]. URL:http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarat (дата обращения: 8.12.2018).
7. Текст конвенции ООН по морскому праву. [Электронный ресурс]. URL:http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf (дата обращения 8.12.2018).
8. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 мая 2015 г. № 19 «О внесении изменений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации»; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»; Постановление Президиума Сахалинского областного суда от 22 июля 2011 г. № 44у-69/11 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 мая 2015 г. № 19 «О внесении изменений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References

1. Kupryashkin Yu.V., Sivakov D.O. Arktika i pravo v voprosah i otvetah (Arctic and law in questions and answers). Nauchno-prakticheskoe posobie. Moscow, «DiEmEjDzhiprint», 2014.
2. Arktika na poroge 2018 goda (Arctic on the verge of 2018). URL: <http://www.prezidentpress.ru>. (accessed date: 5.12.2018).
3. Vystuplenie Prezidenta RF V.V. Putina na Mezhdunarodnom forumе: «Arktika – territoriyadiologa» 9 aprelya 2019g (Speech of the President of the Russian Federation V.V. Putin at the International Forum: “The Arctic is a Territory of Dialogue” April 9, 2019). URL:<http://www.kremlin.ru/events/president/news/60> (accessed date: 27.05.2019).
4. Bol'shaya reviziya v Arktike – problemy ekologii i nadzornyh ведомств. Itogi vizita Genprokurora RF Yuriya Chajki na Yamal. (Large revision in the Arctic – environmental issues and regulatory agencies. The results of the visit of the Prosecutor General of the Russian Federation Yuri Chaika to Yamal). URL: http://vesti-yamal.ru/ru/sobytiya_njedjeli/bolshaya_reviziya_v_arktik (accessed date: 15.05.2019).
5. Prityagatel'naya Arktika (Attractive Arctic), URL: <http://nvinder.ru/node/13438>. (accessed date: 12.05.2017).
6. Tekst Deklaracii (Text of the Declaration). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarat (accessed date: 8.12.2018).
7. Tekst konvencii OON po morskому pravu (Text of the UN Convention on the Law of the Sea). URL:http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf (accessed date: 8.12.2018).
8. Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 26 maya 2015 g. No. 19 «O vnesenii izmenenij v nekotorye postanovleniya Plenuma Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii»; Postanovlenie Plenuma



Verhovnogo Suda RF ot 18.10.2012 No. 21 «O primeneniі sudami zakonodatel'stva ob otvetstvennosti za narusheniya v oblasti ohrany okruzhayushchej sredy i prirodopol'zovaniya»; Postanovlenie Prezidiuma Sahalinskogo oblastnogo suda ot 22 iyulya 2011 g. No. 44u-69/11 (Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of May 26, 2015 No. 19 “On Amending Certain Decisions of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation”; Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of October 18, 2012 No. 21 “On the application by the courts of legislation on liability for violations in the field of environmental protection and nature management”; The decision of the Presidium of the Sakhalin Regional Court of July 22, 2011 No. 44u-69/11). Dostup izsprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

9. Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 18.10.2012 No. 21 «O primeneniі sudami zakonodatel'stva ob otvetstvennosti za narusheniya v oblasti ohrany okruzhayushchej sredy i prirodopol'zovaniya» (Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of October 18, 2012 No. 21 “On the application by the courts of legislation on liability for violations in the field of environmental protection and nature management”). Dostup izsprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

10. Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 26 maya 2015 g. No. 19 «O vnesenii izmenenij v nekotorye postanovleniya Plenuma Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii» (Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of May 26, 2015 No. 19 “On Amending Certain Decisions of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation”). Dostup izsprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

Дата поступления: 02.10.2019

Received: 02.10.2019

УДК 349.41

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА

LAND LAW IN THE SYSTEM OF RUSSIAN LAW

ГИЗЗАТУЛЛИН Равиль Хасанович

доктор юридических наук, профессор кафедры финансового и экологического права Института права ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет», г. Уфа, Россия. E-mail: ravil73@mail.ru

GIZZATULLIN Ravil Khasanovich

Doctor of Sciences (Law), Professor of the Chair of Financial and Environmental Law of the Institute of Law of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education “Bashkir state University”. E-mail: ravil73@mail.ru

В юридической науке имеются позиции о том, что признание частной собственности на землю поставило под сомнение существование земельного права в качестве самостоятельной отрасли российского права. Имеются также и взгляды, не отрицающие самостоятельности земельного права как отрасли, но в соответствии с которыми введение частной собственности на землю и ее признание в качестве недвижимого имущества, находящегося в гражданском обороте, дает основание отнести земельное право к отраслям частного права. Автор статьи, не соглашаясь с подобными взглядами, приводит обоснования, что земельное право, как и прежде, является отраслью рос-

In legal science, there are positions that the recognition of private land ownership has called into question the existence of land law as an independent branch of Russian law. There are also views that do not deny the independence of land law as a branch, but in accordance with them, the introduction of private land ownership and its recognition as immovable property in civil circulation, gives reason to attribute land law to private law branches. The author of the article does not agree with such views and provides justification for the fact that land law, as before, is a branch of Russian law, which has its own subject of legal regulation, and is a branch of