

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

PUBLIC LAW (STATE LAW) SCIENCES

Научная статья
УДК 349.6
DOI 10.33184/pravgos-2024.1.22

Original article

НИКИШИН Владислав Васильевич
Санкт-Петербургская академия Следственного
комитета Российской Федерации,
Санкт-Петербург, Россия;
e-mail: v.v.nikishin@mail.ru;
<https://orcid.org/0000-0003-4496-367X>

NIKISHIN Vladislav Vasilievich
St. Petersburg Academy of the Investigative
Committee of the Russian Federation,
Saint Petersburg, Russia.

ИГБАЕВА Гузель Римовна
Санкт-Петербургская академия Следственного
комитета Российской Федерации,
Санкт-Петербург, Россия;
e-mail: kafgp@skspba.ru;
<https://orcid.org/0000-0001-5095-5559>

IGBAEVA Guzel Rimovna
St. Petersburg Academy of the Investigative
Committee of the Russian Federation,
Saint Petersburg, Russia.

НОРМАТИВЫ ДОПУСТИМОГО ИЗЪЯТИЯ КОМПОНЕНТОВ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ: ЭКОСИСТЕМНЫЙ ПОДХОД В ТЕОРИИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

STANDARDS FOR PERMISSIBLE WITHDRAWAL OF ENVIRONMENTAL COMPONENTS:
ECOSYSTEM APPROACH IN THEORY AND LEGISLATIVE PRACTICE

Аннотация. В Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, качество которой обеспечивается в том числе нормативами допустимого изъятия компонентов природной среды. Такие нормативы должны предусматривать надлежащие объемы потребления материальных и энергетических ресурсов, быть сбалансированы для удовлетворения человеческих потребностей и обеспечения сохранения и самовосстановления природных систем. Цель настоящей публикации – оценить недостатки преобладающих в российском природоресурсном законодательстве подходов к установлению нормативов допустимого изъятия компонентов природной среды, определить пути их преодоления. Методы: диалектический, анализа, синтеза, индукции, дедукции, историко-правовой, формально-юридический. Результаты: выявлены дефекты дифференцированного подхода к нормированию допустимого изъятия компонентов природной среды в теории и законодательной практике. На основе анализа действующего законодательства, мнений специалистов предлагаются варианты их исправления.

Abstract. In the Russian Federation, everyone has the right to a favorable environment, the quality of which is ensured, inter alia, by the standards for permissible withdrawal of environmental components. Such standards should provide for proper consumption of material and energy resources, be balanced to meet human needs and ensure the preservation and self-recovery of natural systems. The purpose of this publication is to assess the shortcomings of the approaches prevailing in the Russian natural resources legislation to establishing standards for permissible withdrawal of environmental components and identify ways to overcome them. Methods: dialectical, analysis, synthesis, induction, deduction, historical-legal, formal-legal. Results: the paper reveals defects in the differentiated approach to rationing permissible withdrawal of environmental components in theory and legislative practice. Based on the analysis of the current legislation and expert opinions, options for their correction are proposed.

Ключевые слова: окружающая среда, природные ресурсы, экосистемный подход, природоресурсное законодательство, экологическое нормирование, допустимое изъятие

Keywords: environment, natural resources, ecosystem approach, natural resources legislation, environmental rationing, permissible withdrawal

© Никишин В.В., Игбаева Г.Р., 2024

Для цитирования: Никишин В.В. Нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды: экосистемный подход в теории и законодательной практике / В.В. Никишин, Г.Р. Игбаева. – DOI 10.33184/pravgos-2024.1.22 // Правовое государство: теория и практика. – 2024. – № 1. – С. 175–180

For citation: Nikishin V.V., Igbaeva G.R. Standards for permissible withdrawal of environmental components: ecosystem approach in theory and legislative practice. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika = The Rule-of-Law State: Theory and Practice*, 2024, no. 1, pp. 175–180 (In Russian). DOI 10.33184/pravgos-2024.1.22.

ВВЕДЕНИЕ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Основы экосистемного подхода к нормативам допустимого изъятия компонентов природной среды прослеживаются уже на уровне норм Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»: такие нормативы, устанавливаются в том числе в целях «обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем и предотвращения их деградации». Тем не менее п. 2 ст. 26 этого закона реализует известную доктрину экологического права дифференцированный подход в развитии российского экологического законодательства: нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды и порядок их установления определяются отраслями природоресурсного законодательства, иным законодательством в области природопользования и в соответствии с требованиями в области охраны и воспроизводства отдельных видов природных ресурсов. Реализуемый дифференцированный подход в развитии нормирования допустимого изъятия компонентов природной среды грешит существенными изъянами.

НЕДОСТАТКИ ДИФФЕРЕНЦИРОВАННОГО ПОДХОДА К НОРМИРОВАНИЮ ДОПУСТИМОГО ИЗЪЯТИЯ КОМПОНЕНТОВ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ

Авторы комментария к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» полагают, что отсутствие положений о нормативах изъятия компонентов природной среды в подавляющем большинстве актов природоресурсного законодательства может быть объяснено «ограниченными возможностями общества в познании закономерностей функционирования природных

систем», что, в свою очередь, означает «ограниченность возможности установления общих нормативов изъятия и доминирование индивидуального нормирования»¹. В этой связи показательны комментарии природоресурсного законодательства.

Так, считается, что при определении объема подлежащей заготовке древесины следует руководствоваться правилами использования отдельных видов лесных ресурсов. В качестве же нормативов допустимого изъятия компонентов природной среды предлагается рассматривать, к примеру, ежегодные допустимые объемы изъятия лесных ресурсов, предусматриваемые лесохозяйственными регламентами лесничеств и лесопарков². Индивидуализируются и нормативы допустимого изъятия охотничьих ресурсов, разделяемые на нормативы изъятия ресурсов, в отношении которых утверждается либо не утверждается лимит добычи³.

В некоторых же отраслях природоресурсного законодательства нормирование допустимого изъятия компонентов природной среды и вовсе не предусматривается. Как верно замечает Р.Г. Гиззатуллин, отсутствие в Законе РФ «О недрах» требований о нормировании изъятия ресурсов недр следует считать значимым дефектом правового регулирования [1, с. 66]. Исправить этот дефект предлагается путем установления правил и критериев «расчета нормированных объемов добычи

¹ Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» / под ред. О.Л. Дубовик // Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. проф. А.А. Ялбулганова // Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» / под ред. О.Л. Дубовик // Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

полезных ископаемых» с коэффициентами, «обусловленными конкретными горно-геологическими условиями разработки месторождений». Однако далее идут рассуждения о том, что законодатель ни содержательно, ни на уровне концепции не готов к установлению нормативов изъятия полезных ископаемых; причина тому – «позиция органов государственной власти, заинтересованной в максимально возможном пополнении казны» [2, с. 18].

Нет сомнений в том, что увлечение «ресурсным» вектором развития законодательства в сфере экологического нормирования приводит к негативным последствиям. Не случайно еще более десяти лет назад признавалось, что сложившаяся система природоохранного нормирования не решает главную задачу – не способствует снижению негативного воздействия на окружающую среду со стороны субъектов хозяйственной и иной деятельности [3, с. 24], а позднее указывалось на системные недостатки механизма нормирования воздействия на окружающую среду, базируемого на подходах, сложившихся в советский период, когда оно осуществляется «отдельно по компонентам окружающей среды и для размещения отходов», что не обеспечивает комплексного контроля за состоянием окружающей среды в целом и не учитывает перемещения загрязняющих веществ из одной природной среды в другую [4, с. 641]. В этой связи весьма показательна современная позиция Конституционного Суда РФ, полагающего, что «само по себе соблюдение лицом требований относительно допустимого объема изъятия древесины, имеющих характер нормативов такого изъятия указанного компонента природной среды, не исключает негативного воздействия его деятельности на иные компоненты этой природной среды – объекты животного мира»⁴.

Специалистами ставится вопрос и о комплексном применении нормативов допусти-

мого воздействия на окружающую среду. Так, Н.И. Хлуденева вполне обоснованно полагает, что не может быть признана правомерной деятельность хозяйствующего субъекта, в результате осуществления которой соблюдаются нормативы допустимого воздействия на один из природных объектов, затрагиваемых такой деятельностью, но при этом нарушаются иные нормативы в области охраны окружающей среды [5, с. 159]. Следовательно, заявленная законодателем цель установления нормативов допустимого изъятия компонентов природной среды – обеспечение устойчивого функционирования естественных экологических систем и предотвращение их деградации – может быть достигнута лишь при условии их обязательного комплексного применения в связке с другими нормативами допустимого воздействия на окружающую среду.

При этом некоторые недостатки правового регулирования допустимого изъятия компонентов природной среды законодатель все же постарался исправить. Так, указывалось, что «правовой механизм нормирования изъятия природных ресурсов не связан с нормированием воздействий на окружающую среду», предлагалось обеспечить научную обоснованность установления таких нормативов, используя инструменты экологической экспертизы и «правовой регламентации порядка учета заключений научных организаций по проектам этих нормативов» [6, с. 4–8].

Утвержденное постановлением Правительства РФ от 25 июня 2009 г. № 531 Положение об определении и утверждении общего допустимого улова водных биологических ресурсов и его изменении уже предусматривало подготовку соответствующих материалов с участием федеральных государственных бюджетных научных учреждений и направление их на государственную экологическую экспертизу в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования⁵.

⁴ Информация Конституционного Суда РФ «Конституционно-правовая защита предпринимательства: актуальные аспекты (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2018–2020 годов)» (подготовлена Секретариатом Конституционного Суда РФ, одобрено решением Конституционного Суда РФ от 17.12.2020 // Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁵ Об определении и утверждении общего допустимого улова водных биологических ресурсов и его изменении : постановление Правительства РФ от 25.06.2009 № 531 // Собрание законодательства РФ. 2009. № 26, ст. 3205.

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЭКОСИСТЕМНОГО ПОДХОДА
К УСТАНОВЛЕНИЮ НОРМАТИВОВ
ДОПУСТИМОГО ИЗЪЯТИЯ КОМПОНЕНТОВ
ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ
В РОССИЙСКОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ**

Заметим, что сегодня как никогда актуальна проблема комплексной оценки изменения состояния (количественных и качественных характеристик) как естественных экологических систем, так и природно-антропогенных объектов в результате использования нормативов допустимого изъятия компонентов природной среды. Осознание законодателем этой проблемы налицо: постановление Правительства Санкт-Петербурга от 14 февраля 2017 г. № 90 «О прогнозе социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года» в числе угроз экологической безопасности называет хозяйственную деятельность, осуществляемую с нарушением нормативов допустимого изъятия компонентов природной среды⁶.

Исследователи же продолжают утверждать, что существующая система нормативов не определяет порядок эксплуатации экосистем или отдельных их элементов с «позиции устойчивости», и в первую очередь это касается качества самих нормативов и учета территориального фактора при их использовании [7, с. 381]. Тем не менее приказ Министерства природных ресурсов РФ от 12 декабря 2007 г. № 328 «Об утверждении Методических указаний по разработке нормативов допустимого воздействия на водные объекты» предусматривает «норматив допустимого воздействия по безвозвратному изъятию водных ресурсов стока», который устанавливается по водохозяйственному участку с обязательным учетом потребностей в воде водного объекта, замыкающего речной бассейн, необходимой для поддержания состояния его экологической системы⁷.

⁶ О прогнозе социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года : постановление Правительства Санкт-Петербурга от 14.02.2017 № 90 // Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁷ Об утверждении Методических указаний по разработке нормативов допустимого воздействия на водные объекты : приказ Министерства природных ресурсов РФ от 12.12.2007 № 328 // Российская газета. 2008. 22 марта.

Однако примеры использования экосистемного подхода к установлению нормативов допустимого изъятия компонентов природной среды в российской законодательной практике единичны. Смысл же нормативов допустимого изъятия компонентов природной среды, по мнению Е.В. Луневой, обуславливает в том числе «подцели рационального природопользования», состоящие в обеспечении устойчивого функционирования естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов и повышении их устойчивости» [8, с. 168].

Справедливости ради напомним, что тот же приказ Министерства природных ресурсов РФ № 328 предусматривал оценку «экологически допустимого изъятия стока рек», когда необходимо исходить из основной предпосылки – «сохранения экологически безопасного и устойчивого состояния экологической системы водного объекта», не подрывая способности природных комплексов к саморегуляции, самоочищению и самовозобновлению.

Потребности в единых централизованных подходах к установлению нормативов допустимого изъятия компонентов природной среды в большей степени оцениваются в отношении природных комплексов. Так, отсутствие научно обоснованных, надлежаще утвержденных показателей допустимого воздействия на уникальную экологическую систему озера Байкал, по оценке специалистов, «снижало эффективность государственного регулирования охраны окружающей среды Байкальской природной территории» [9]. Виделась и целесообразность внедрения «единой и централизованной методики разработки и установления экологических нормативов» для деятельности на континентальном шельфе Российской Федерации, хотя и признавалась необходимость учета специфики отдельных участков территории⁸.

⁸ Котухов С.А., Соболева Ю.В. Комментарий к Федеральному закону от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ эволюции нормирования допустимого изъятия компонентов природной среды позволяет предложить ряд выводов и рекомендаций.

1. Реализуемый в российском законодательстве дифференцированный подход к нормированию допустимого изъятия компонентов природной среды грешит существенными недостатками:

- в отсутствие единых централизованных подходов доминирует «индивидуальное» (покомпонентное) нормирование, а в некоторых отраслях природоресурсного законодательства такое нормирование отсутствует;

- осуществляемое индивидуальное нормирование допустимого изъятия компонентов природной среды не обеспечивает надлежащего контроля за состоянием окружающей среды, не учитывает экосистемные взаимосвязи таких компонентов и, как

следствие, не гарантирует их устойчивое функционирование.

2. Насущными задачами совершенствования нормирования допустимого изъятия компонентов природной среды являются:

- осуществление комплексной оценки динамики количественных и качественных характеристик состояния компонентов природной среды;

- внедрение перманентной оценки состояния естественных экологических систем, природно-антропогенных объектов;

- переход от территориальных к экосистемным факторам в процессе установления и использования нормирования допустимого изъятия компонентов природной среды.

3. Заявленные законодателем цели установления нормативов допустимого изъятия компонентов природной среды могут быть достигнуты лишь при обязательном соблюдении всех иных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Гиззатуллин Р.Х. Проблемы правового регулирования экологического нормирования / Р.Х. Гиззатуллин // Правовое государство: теория и практика. – 2014. – № 2 (36). – С. 62–66.
2. Ямалетдинов Р.Р. Правовые аспекты нормирования изъятия полезных ископаемых в Российской Федерации / Р.Р. Ямалетдинов // Экологическое право. – 2011. – № 1. – С. 16–19.
3. Хлуденева Н.И. Основные направления совершенствования системы экологического законодательства/Н.И.Хлуденева//Журналроссийскогоправа.–2010.– № 4. – С. 21–28.
4. Петрова Т.В. Проблемы нормирования воздействия на окружающую среду в российском законодательстве / Т.В. Петрова // Правоведение. – 2018. – Т. 62, № 4. – С. 640–650.
5. Хлуденева Н.И. Правовые пределы имущественной ответственности за вред окружающей среде / Н.И. Хлуденева // Журнал российского права. – 2019. – № 3. – С. 152–164.
6. Ширококов А.С. Правовое регулирование нормирования в области охраны окружающей среды : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / А.С. Ширококов. – Москва, 2007. – 23 с.
7. Мاستушкин М.Ю. Проблемы трансформации административно-правового и экономического механизмов охраны окружающей среды в условиях дальнейшей интеграции России в международные экономические отношения / М.Ю. Мاستушкин // Государственное управление Российской Федерации: проблемы и перспективы : сборник статей 15-й Международной конференции, Москва, 25 мая 2017 г. – Москва : КДУ: Университетская книга, 2018. – С. 376–382.

REFERENCES

1. Gizzatoullin R.Kh. Problems of legal regulation of ecological regulation. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika = The Rule-of-Law State: Theory and Practice*, 2014, no. 2 (36), pp. 62–66. (In Russian).
2. Yamaletdinov R.R. Legal aspects of rationing the withdrawal of mineral resources in the Russian Federation. *Ekologicheskoe pravo = Environmental Law*, 2011, no. 1, pp. 16–19. (In Russian).
3. Khludeneva N.I. Main directions for improving the environmental legislation system. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2010, no. 4, – pp. 21–28. (In Russian).
4. Petrova T.V. Problems of environmental impact regulation in Russian legislation. *Pravovedenie*, 2018, vol. 62, no. 4, pp. 640–650. (In Russian).
5. Khludeneva N.I. Legal limits of property liability for environmental damage. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 3, pp. 152–164. (In Russian).
6. Shirobokov A.S. Legal regulation of standardization in the field of environmental protection. *Cand. Diss. Moscow*, 2007. 23 p.
7. Mastushkin M.Yu. Problems of transformation of administrative law and economic mechanisms of environmental protection in the conditions of further integration of Russia into international economic relations. *Public administration of the Russian Federation: Problems and Prospects. Collection of articles of the 15th International Conference, Moscow, May 25, 2017*. Moscow, KDU: Universitetskaya kniga Publ., 2018, pp. 376–382. (In Russian).

8. Лунева Е.В. Методологические подходы к исследованию права рационального природопользования / Е.В. Лунева // Журнал российского права. – 2021. – № 11. – С. 163–182.

9. Правовая охрана озера Байкал : научно-практическое пособие / отв. ред. Ю.И. Шуплецова. – Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013. – 184 с.

8. Luneva E.V. Methodological approaches to the study of environmental management law. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2021, no. 11, pp. 163–182. (In Russian).

9. Shupletsova Yu.I. (ed.). Legal protection of Lake Baikal. Moscow, Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation Publ., 2013. 184 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Никишин Владислав Васильевич – доктор юридических наук, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин;

Игбаева Гузель Римовна – кандидат юридических наук, полковник юстиции, заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Nikishin Vladislav Vasilievich – Doctor of Law, Professor of the Department of Civil Law Disciplines;

Igbaeva Guzel Rimovna – Candidate of Sciences (Law), Colonel of Justice, Head of the Department of Civil Law Disciplines

Статья поступила в редакцию 16.01.2024; одобрена после рецензирования 29.01.2024; принята к публикации 29.01.2024.
The article was submitted 16.01.2024; approved after reviewing 29.01.2024; accepted for publication 29.01.2024.