

Т.В. РОГОЖКИНА

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ: ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА

Посвящена рассмотрению правового статуса лицензирования в области охраны окружающей среды. Анализируются нормативные правовые акты, научные работы по лицензированию видов деятельности, связанных с воздействием на окружающую среду и ее охраной. Отмечается, что в действующем законодательстве существует ряд противоречий по их определению и делается вывод об отсутствии оптимального подхода к формированию перечня видов деятельности, требующих экологического лицензирования. Обосновывается необходимость оформления экологического лицензирования в самостоятельный правовой институт экологического законодательства.

The present article is devoted to consideration of a legal status of licensing in the field of environment protection. It analyses normative legal acts, scientific works on licensing of different kinds of activity, connected with the influence on environment and its protection. The author investigates the existing approach to the definition of kinds of the activity subject to ecological licensing, a number of contradictions in the current legislation on the problem under consideration. The author makes the conclusion that the optimum approach to the formation of the list of kinds of activity demanding ecological licensing has not been generated. Necessity of registration of ecological licensing for independent legal institute of the ecological legislation is proved.

Лицензирование в области охраны окружающей среды, зачастую именуемое экологическим лицензированием¹, как один из важнейших способов организации эффективной охраны окружающей среды направлено на реализацию принципа разрешительности специального природопользования, заключающегося в том, что любая деятельность, связанная с использованием природных ресурсов или иным воздействием на окружающую среду, должна осуществляться на основе разрешения, выдаваемого в установленном порядке.

Вместе с тем следует признать, что как самостоятельный правовой институт экологического права экологическое лицензирование, несмотря на имеющую место специфичность группы общественных отношений по лицензированию видов деятельности, связанных с воздействием на окружающую среду, а также ее охраной, по сравнению с лицензированием иных видов деятельности находится в стадии формирования. Согласно теории права юридическим критерием обособления той или иной совокупности норм в конкретный правовой институт служат следующие признаки: юридическое единство правовых

норм; полнота регулирования определенной совокупности общественных отношений; обособление норм, образующих правовой институт, в главах, разделах, частях и иных структурных единицах нормативных правовых актов². В законодательстве Республики Беларусь основы правовой регламентации лицензирования видов деятельности, связанных с воздействием на окружающую среду и ее охраной, наравне с лицензированием иных видов деятельности закреплены в едином нормативном правовом акте, не предполагающем каких-либо особенностей экологического лицензирования, – Декрете Президента Республики Беларусь от 14 июля 2003 г. № 17³. Норма о лицензировании в области охраны окружающей среды законодательно оформлена в виде отдельной статьи Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», имеющей отсылочный характер⁴.

В правовой литературе высказываются различные мнения относительно статуса лицензирования. Как правило, институт лицензирования рассматривают как принадлежащий административному праву⁵, реже – как гражданско-правовой институт⁶.

Кроме того, высказываются мнения о том, что лицензирование является *комплексным правовым институтом*. О.С. Троценко отмечает, что нормы о лицензировании лежат как бы в двух плоскостях: административного права (это все нормы, регулирующие порядок получения, продления, отзыва лицензии и надзорные полномочия государственных органов) и гражданского права (нормы, регламентирующие правовые последствия получения лицензии, продления срока ее действия или отзыва, касающиеся правосубъектности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей)⁷.

Действительно, п. 3 ст. 45 Гражданского кодекса Республики Беларусь связывает возникновение отдельных элементов правоспособности юридического лица с моментом получения лицензии на занятие определенным видом деятельности или указанным в ней сроком, а прекращение правоспособности – с истечением срока действия лицензии⁸. Это свидетельствует о гражданско-правовом значении института лицензирования. Например, экоаудиторская организация вправе заключать гражданско-правовые договоры на проведение экологического аудита только при наличии у нее оформленной в установленном порядке лицензии⁹. В то же время административные черты лицензирования выражаются в том, что только одна сторона (лицензирующий орган) правомочна принять официальное юридически-властное решение (о выдаче лицензии). Отраженная в административно-правовом отношении власть определяется не усмотрением сторон, а вытекает непосредственно из содержания соответствующей нормы права¹⁰.

Рассматривая систему экологического лицензирования, Ю.Е. Винокуров отмечает, что «с точки зрения государства и права экологическое лицензирование, традиционно относимое к методам административно-правового регулирования отношений в экологической сфере, является комплексным управленческим мероприятием, включающим и административные, и экономические, и даже «чисто рыночные», договорные, гражданско-правовые отношения... При этом сами экологические лицензии могут носить характер товара и продаваться потенциальным покупателям, например на аукционах, как это делается во многих странах с развитой рыночной экономикой»¹¹.

К примеру, применение рыночных инструментов в форме торговли правами на загрязнение окружающей среды имеет место в США. Суть их сводится к тому, указывает И.П. Таратушкина, что предприятие, которое сократило суммарный выброс загрязняющего вещества ниже требуемого уровня, имеет право в дальнейшем использовать образовавшуюся разницу для своих целей либо продать другому предприятию на рассматриваемой территории, которому необходимо увеличить разрешенный объем выбросов. При этом важно, что норматив выбросов устанавливается

для определенной территории, а не для каждого предприятия. Далее приводится информация о проведении аукциона по продаже разрешений на выбросы SO₂¹².

Среди методов новой экологической политики, основанных на рыночной экономике, наравне с экологическими налогами, механизмами информирования, добровольными соглашениями о повышенных экологических обязательствах выделяется продажа соответствующих разрешений, которая также рассматривается как проявление использования нового рыночного подхода со стороны Евросоюза¹³.

Несмотря на то что в такой степени гражданско-правовой элемент не свойствен лицензированию в Республике Беларусь, согласимся, что оно имеет разноотраслевой характер и является комплексным правовым институтом. В связи с этим обратим внимание на специфику лицензирования в области охраны окружающей среды, правовая регламентация которого осуществляется с помощью норм трех отраслей права – административного, гражданского и экологического, что обусловлено особенностями предмета и метода правового регулирования соответствующих отношений. Признание этой специфики может служить основанием для законодательного оформления лицензирования в области охраны окружающей среды в самостоятельный комплексный эколого-правовой институт.

Так, Б.В. Ерофеев метод экологизации определяет ведущим в экологическом праве, направленным на гармонизацию отношений общества и природы. И этот метод порожден особенностями предмета экологического права, заключающегося в том, что любой вид экологического пользования связан с применением законов природы, а для успешной его реализации необходимо подчиняться данным законам, т. е. экологизировать каждое действие, сопряженное с вторжением в природную среду¹⁴. Такие предмет и метод свойственны институту экологического лицензирования.

В рамках подходов, выработанных в экологическом праве, виды экологически значимой деятельности, на осуществление которых требуется лицензия, можно подразделить на несколько групп. М.М. Бринчук выделяет две такие группы. Первая касается непосредственно деятельности по природопользованию и охране окружающей среды от вредных воздействий. Прежде всего в нее включаются виды деятельности по специальному природопользованию. Ко второй относится деятельность, не являющаяся изначально природоохранной, но имеющая отношение к охране окружающей среды. Речь идет, в частности, о таких видах деятельности, как экспорт и импорт продукции военного назначения, строительная деятельность¹⁵.

На наш взгляд, в рамках первой группы возможна более детальная градация, учитывая различную специфику видов деятельности, связан-

ных с природопользованием, и видов деятельности, не связанных непосредственно с воздействием на окружающую среду, но преследующих именно цели ее охраны.

Исходя из приведенной классификации, анализ перечня видов деятельности, на осуществление которых требуются специальные разрешения (лицензии), и уполномоченных на их выдачу государственных органов и государственных организаций, утвержденного Декретом Президента Республики Беларусь от 14 июля 2003 г. № 17 (далее – перечень), и актов Правительства Республики Беларусь, принятых в его развитие, позволяет выделить следующие виды хозяйственной деятельности, связанные с использованием природных ресурсов, иным воздействием на окружающую среду, ее охраной, подлежащие лицензированию, и лицензирующие органы как:

1) виды деятельности по специальному природопользованию:

- ведение охотничьего хозяйства – лицензирующим органом является Минлесхоз;

- ведение рыболовного хозяйства – Минсельхозпрод;

- добыча полезных ископаемых (кроме торфа и сапропелей), а также работы и услуги, связанные с радиоактивным воздействием, в том числе захоронение радиоактивных отходов и отработавшего ядерного топлива, являющиеся составными частями работами и услугами деятельности в области промышленной безопасности¹⁶ – лицензирующим органом является МЧС;

- заготовка древесины на землях лесного фонда (валка деревьев, обрубка (обрезка) сучьев и раскряжевка, трелевка (перемещение древесины от места валки до погрузочного пункта или дороги), являющаяся составляющей деятельности по заготовке и переработке древесины¹⁷ – лицензирующим органом является Минлесхоз;

- ряд работ и услуг, являющихся составляющими деятельности, связанной с использованием природных ресурсов и воздействием на окружающую среду, а именно: обращение с озоноразрушающими веществами (производство, купля (продажа), хранение, утилизация, рециклинг, обезвреживание и т. п.); геологическое изучение недр; добыча торфа или сапропелей; бурение скважин на воду глубиной более 20 метров; использование отходов 1–3 классов опасности, обезвреживание, захоронение отходов (использование, обезвреживание отходов в процессе научно-исследовательских или опытно-конструкторских работ или отходов, образовавшихся в результате проведения таких работ, не относящихся к деятельности, подлежащей лицензированию)¹⁸. Лицензирующим органом в отношении данного вида деятельности является Минприроды;

2) виды деятельности по охране окружающей среды:

- экологический аудит, являющийся составляющей деятельности, связанной с использованием природных ресурсов и воздействием на окру-

жающую среду – лицензирующим органом является Минприроды;

- деятельность, связанная с осуществлением контроля радиоактивного загрязнения¹⁹ – лицензирующим органом является МЧС;

3) виды деятельности, не являющиеся изначально природоохранными, но имеющие отношение к охране окружающей среды, в том числе:

- деятельность по обеспечению пожарной безопасности – лицензирующим органом является МЧС;

- деятельность в области автомобильного, внутреннего водного, морского транспорта – лицензирующим органом является Минтранс;

- проектирование и строительство зданий и сооружений I и II уровней ответственности и проведение инженерных изысканий для этих целей – лицензирующим органом является Минстройархитектуры и др.

Подобная классификация имеет практическое значение для нормотворческой деятельности, позволяя выявить ее виды, связанные с воздействием на окружающую среду, не охваченные лицензированием, а также лицензируемые, не являющиеся изначально природоохранными, но требующие предусмотрения мер по предотвращению негативного воздействия на окружающую среду.

В частности, одним из основных источников загрязнения окружающей среды в крупных городах является автотранспорт (в 2006 г. на долю передвижных источников пришлось 73 % общего объема выбросов в атмосферный воздух²⁰), что позволяет признать экологическую значимость такого лицензируемого вида деятельности, как перевозка пассажиров и грузов автомобильным транспортом, и необходимость принятия во внимание экологических факторов при лицензировании такой деятельности. Это возможно при закреплении в качестве одного из лицензионных требований и условий требования об эксплуатации транспортных средств, отвечающих определенным требованиям экологической безопасности, – например, транспортных средств, сертифицированных по схеме «зеленого автомобиля» или сертифицированных по схеме «более зеленого и безопасного автомобиля».

Необходимо отметить, что градация видов деятельности, принятая в перечне, исходя из буквального толкования нормативного правового акта, не позволяет рассматривать ведение охотничьего и рыболовного хозяйств, деятельность по заготовке и переработке древесины и прочие как виды деятельности, связанные с использованием природных ресурсов и воздействием на окружающую среду, несмотря на то, что по своей сути они являются именно такой деятельностью, поскольку лицензирование вида деятельности под названием «деятельность, связанная с использованием природных ресурсов и воздействием на окружающую среду» закреплено только за Министерством природных ресурсов и охраны окружа-

щей среды. Очевидно, что требование нормотворческой техники о логическом построении правового акта, закрепленное п. 41 Правил подготовки проектов нормативных правовых актов, утвержденных Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359²¹, в данной ситуации нарушено, и существующий подход не может в полной мере обеспечить достижение целей охраны окружающей среды, на которые было направлено принятие Декрета.

Недостаточное, на наш взгляд, закрепление экологического лицензирования в Законе «Об охране окружающей среды» является одной из причин смешения видов деятельности по природопользованию с видами деятельности, таковыми не являющимися, в результате выделения в рамках лицензируемых видов деятельности составляющих работ и услуг.

Говоря о видах деятельности, не подлежащих в настоящее время экологическому лицензированию, обратим внимание, что выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, сбросы сточных вод и иные виды природопользования хотя и осуществляются в разрешительном порядке (на основании разрешений) и в ряде случаев могут быть признаны экологически опасными видами деятельности, между тем законодательно лицензированием в настоящее время не охвачены, что свидетельствует об отсутствии системного подхода при решении вопросов об основаниях возникновения природопользования.

Проведенный научный анализ нормативных правовых актов, устанавливающих правовые основы лицензирования в сфере экологических правоотношений, позволяет сделать вывод о том, что совокупность норм, регулирующих порядок и условия выдачи лицензий на осуществление деятельности в сфере природопользования и охраны окружающей среды, составляет комплексный институт экологического права. Следует, однако, отметить, что на современном этапе имеет место незавершенность построения целостной системы экологического лицензирования. Разработка оптимальной модели лицензирования должна основываться на определении критериев видов деятельности в сфере природопользования и охраны окружающей среды, подлежащих лицензированию.

¹ См.: Новикова Е.В., Петрова Т.В. Об изменениях в законодательстве по вопросам лицензирования в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности // Консультант Плюс: Россия. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». Мн., 2006.

² См.: Сырых В.М. Теория государства и права. М., 2005. С. 237.

³ См.: О лицензировании отдельных видов деятельности: Декрет Президента Респ. Беларусь, 14 июля 2003 г., № 17 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2003. № 79. 1/4779.

⁴ См.: Об охране окружающей среды: Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-XII // Эталон – Беларусь

[Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Мн., 2006.

⁵ См.: Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб., 2005. С. 133–150.

⁶ См.: Злотник П., Злотник Г. Проблемы правового регулирования лицензирования // Хозяйство и право. 2000. № 2. С. 90–94.

⁷ См.: Троценко О.С. Проблемы лицензирования предпринимательской деятельности (гражданско-правовой аспект): Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005.

⁸ См.: Гражданский кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 7 дек. 1998 г., № 218-3 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Мн., 2007.

⁹ См.: О некоторых вопросах проведения экологического аудита: Постановление М-ва природных ресурсов и охраны окружающей среды, 27 марта 2006 г., № 19 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Мн., 2006.

¹⁰ См.: Телятицкая Т.В. Административное право. Мн., 2006. С. 38.

¹¹ Экологическое право / Под ред. Ю.Е. Винокурова. М., 2005. С. 158.

¹² См.: Таратушкина И.П. Зарубежный опыт экологизации общественного развития: Обзорная информация. Мн., 2003. С. 27–28.

¹³ См.: Винтер Г. Предисловие к сборнику «Мультиуровневое управление глобальными экологическими изменениями. Перспективы с позиции науки, социологии и права» // Консультант Плюс: Россия. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». Мн., 2006.

¹⁴ См.: Ерофеев Б.В. Экологическое право России. М., 1996. С. 102.

¹⁵ См.: Бринчук М.М. Экологическое право. М., 2005. С. 249–250.

¹⁶ См.: Об утверждении Положения о лицензировании деятельности в области промышленной безопасности и Положения о лицензировании деятельности по обеспечению пожарной безопасности: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 20 окт. 2003 г., № 1357 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2003. № 119. 5/13232.

¹⁷ См.: Об утверждении положений о лицензировании видов деятельности, выдачу лицензий на которые осуществляет М-во лесного хозяйства: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 27 дек. 2005 г., № 1551 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2006. № 6. 5/17040.

¹⁸ См.: Об утверждении Положения о лицензировании деятельности, связанной с использованием природных ресурсов и воздействием на окружающую среду: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 20 окт. 2003 г., № 1371 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2003. № 121. 5/13251.

¹⁹ См.: Об утверждении Положения о лицензировании деятельности, связанной с осуществлением контроля радиоактивного загрязнения: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 20 окт. 2003 г., № 1356 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Мн., 2006.

²⁰ См.: Национальная система мониторинга окружающей среды Республики Беларусь: результаты наблюдений, 2006. Мн., 2007. С. 94.

²¹ См.: О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности: Указ Президента Респ. Беларусь, 11 авг. 2003 г., № 359 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Мн., 2006.

Поступила в редакцию 16.04.08.

Тамара Владимировна Рогожкина – начальник управления правового регулирования бюджетно-финансовых отношений и налогообложения Министерства юстиции Республики Беларусь.