Экологическое лицензирование как метод системы управления рациональным природопользованием и охраной окружающей среды

Л.Н.ХУСАИНОВА

Новокузнецкий институт (филиал) ФГБОУ ВПО «Кемеровский государственный университет», г. Новокузнецк

Ключевые слова: *экологическое право, экологическое лицензирование, рациональное природопользование, охрана окружающей среды*
Адрес для корреспонденции: l.khusainova@yandex.ru

Важным инструментом управления рациональным природопользованием и охраной окружающей среды является экологическое лицензирование — выдача субъектам хозяйствования специальных разрешений (лицензий), закрепляющих юридическое право на занятие отдельными видами деятельности при заданных экологических ограничениях и природно-ресурсных лимитах. Суть лицензирования как одной из форм государственного регулирования хозяйственной и иной деятельности заключается в создании гарантий безопасного и квалифицированного выполнения отдельных видов работ, оказания услуг, производства продукции. Предоставление лицензии следует рассматривать как подтверждение со стороны государства наличия у субъекта, осуществляющего ту или иную деятельность, соответствующих технических, ресурсных, организационных, образовательных, финансовых и других необходимых возможностей, выполнение им государственных стандартов, правил, нормативов и требований по ее безопасному осуществлению [1]. Экологическое лицензирование проводится с целью максимального снижения отрицательного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду и предотвращения вреда, который может быть нанесен интересам общества и здоровью людей.

Развитие лицензионно-договорных основ регулирования природопользования и охраны окружающей среды в 2001-2002 гг. после вступления в силу Федерального закона от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»* и Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» характеризуется специалистами как противоречивое. Оценка происходящих в то время изменений в отношении экологического лицензирования дана в работе [1]. В исследовании указывается на многочисленные рассогласования нормативных правовых актов, отсутствие положений, регулирующих лицензирование отдельных видов деятельности (например, использование недр, лесного фонда, объектов растительного и животного мира), возникновение ряда коллизий. Последующий обзор изменений в законодательстве о лицензировании показал, что во многом мнение специалистов принимается во внимание, новые редакции законов включают в себя нормы, сформулированные с учетом высказанных замечаний. Однако можно говорить о сохранении проблем, связанных с лицензированием отдельных видов деятельности [3-5].

В частности, несмотря на существенные изменения законодательной базы в области лицензирования в 2002 г., отдельные контрольно-надзорные органы продолжают требовать от проектных организаций предоставления копий лицензий на осуществление деятельности по разработке документации природоохранного назначения. Пользуясь недостаточной осведомленностью специалистов коммерческих организаций и тем, что рассмотрению данного

ХУСАИНОВА Лилия Наильевна

Старший преподаватель кафедры экономической теории Новокузнецкого института (филиала) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Кемеровский государственный университет».

*Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

вопроса в специализированных изданиях не уделяется должного внимания, ряд недобросовестных компаний предлагает проектным организациям оказать содействие в получении, например, лицензии на разработку раздела «Охрана окружающей среды» к проекту строительства (реконструкции) объектов. Оказание подобного рода услуг противоречит действующему законодательству Российской Федерации.

Согласно ст. 49 Гражданского кодекса РФ отдельными видами деятельности юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии). Право юридического лица осуществлять деятельность, на ведение которой необходимо получение лицензии, возникает с момента получения такой лицензии или в указанный в ней срок и прекращается по истечении срока ее действия, если иное не установлено законом или иными правовыми актами. В соответствии с п. 2 ст. 14.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях нарушение установленного законодательством порядка и осуществление деятельности без лицензии (если лицензия обязательна) влечет за собой наложение административного штрафа на юридических лиц от 40 до 50 тыс. руб. с конфискацией изготовленной продукции, орудий производства и сырья или без таковой; от 170 до 250 тыс. руб. — при осуществлении деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без лицензии (если лицензия обязательна; п. 1 ст. 19.20 Кодекса РФ об административных правонарушениях). Лицензирование деятельности, связанной с выполнением работ (оказанием услуг) природоохранного назначения, до 2002 г. было предусмотрено законодательством и являлось обязательным. Уполномоченными органами на ведение лицензирования были Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ и его территориальные органы. Реализация государственной функции по лицензированию указанных видов деятельности осуществлялась в соответствии с основными нормативными документами федерального уровня, действовавшими в тот период:

- Постановлением Правительства РФ от 26.02.1996 № 168 «Об утверждении Положения о лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды» (документ утратил силу в связи с выходом Постановления Правительства РФ от 08.05.2002 № 302);
- Приказом Минприроды России от 18.06.1996 № 282 «О порядке проведения работ по лицензированию отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды» (документ утратил силу в связи с выходом Приказа Госкомэкологии России от 05.11.1999 № 666).

Согласно п. 1 ст. 30 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» отдельные виды деятельности в области охраны окружающей среды и в настоящее время подлежат лицензированию, однако их перечень претерпел значительные изменения. Виды деятельности, подлежащие обязательному лицензированию, до недавнего времени предусматривались п. 1 ст. 17 Федерального закона от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Вышеназванным законом были также определены общие

Несмотря на существенные изменения законодательной базы в области лицензирования в 2002 г., отдельные контрольно-надзорные органы продолжают требовать от проектных организаций копии лицензий на осуществление деятельности по разработке документации природоохранного назначения

требования, установленные в целях проведения единой государственной политики в области лицензирования отдельных видов деятельности и обеспечения защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства. В целях реализации Закона Правительством РФ был разработан и утверждён ряд Положений о порядке лицензирования отдельных видов деятельности, в том числе деятельности, связанной с выполнением работ (оказанием услуг) природоохранного назначения. В соответствии с Федеральным законом № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» не лицензировалось осуществление работ (оказание услуг) природоохранного назначения, в том числе:

- по разработке нормативов:
- предельно допустимых выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую природную среду;
- образования отходов и лимитов на их размещение;
- допустимых уровней воздействия на окружающую природную среду;
- по инвентаризации выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, вредных физических воздействий на атмосферный воздух и их источников;
- по оценке воздействия на окружающую среду проектируемых и действующих предприятий, в том числе разработка разделов «Оценка воздействия на окружающую природную среду» и «Охрана окружающей среды» в составе предпроектной и проектной документации.

Указанные выше работы (услуги) осуществляются на всей территории Российской Федерации без лицензии.

В соответствии с подп. 100.1 п. 1 ст. 17 Федерального закона № 128-ФЗ* деятельность по проектированию зданий и сооружений (за исключением сооружений сезонного или вспомогательного назначения) подлежала лицензированию. Постановлением Правительства РФ от 21.03.2002 г. № 174 «О лицензировании деятельности в области проектирования и строительства» утверждено Положение «О лицензировании деятельности по проектированию зданий и сооружений I и II уровней ответственности в соответствии с государственным стандартом». Данный документ определяет порядок лицензирования юридических лиц, осуществляющих деятельность в указанной сфере. Деятельность по проектированию зданий и сооружений I и II уровней ответственности включает в себя разработку проектной документации на строительство, расширение, реконструкцию, капитальный ремонт и техническое перевооружение зданий и сооружений жилого, производственного, социального, культурно-бытового, специального и иного назначения и их комплексов, инженерной и транспортной инфраструктуры. Следует обратить внимание на то, что раздел «Охрана окружающей среды» не является самостоятельным документом, это специализированный раздел проекта строительства (реконструкции), который разрабатывается организацией, имеющей лицензию на осуществление деятельности по проектированию зданий и сооружений I и II уровней ответственности.

Без оцененных запасов подземных вод владелец водозаборной скважины может претендовать только на получение лицензии на право геологического изучения участка недр

Как показывает практика, проектные организации при отсутствии в штате специалиста-эколога (экологического отдела) для оформления специализированного раздела обращаются в организации, основным видом деятельности которых является разработка документации природоохранного назначения. В подобных случаях подрядная организация по техническому заданию заказчика и на основании данных проекта строительства (реконструкции) выполняет расчеты и формирует соответствующий раздел проектной документации. Конечная же ответственность за качество проектных материалов в целом и их соответствие требованиям нормативных актов (государственным стандартам) возлагается на организацию, непосредственно осуществлявшую разработку всего проекта строительства (реконструкции) объекта.

В соответствии с изменениями законодательства понятие «раздел «Охрана окружающей среды»» было заменено на понятие «раздел «Перечень мероприятий по охране окружающей среды»», требования к его содержанию (оформлению) содержатся в п. 25 Постановления Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию».

Согласно ст. 11, 12 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» раздел «Перечень мероприятий по охране окружающей среды» не является объектом государственной экологической экспертизы, исключая деятельность на территориях, имеющих статус особо охраняемых природных территорий. Разработка раздела «Перечень мероприятий по охране окружающей среды» проектной организацией, не обладающей лицензией на осуществление деятельности по проектированию зданий и сооружений I и II уровней ответственности, является действием, не противоречащим законодательству Российской Федерации, т.к. данный вид деятельности не подлежит обязательному лицензированию. В соответствии с вышеизложенными фактами лицензирование деятельности по разработке документации природоохранного назначения (предельно допустимые выбросы, проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, нормативы допустимых выбросов, оценка воздействия на окружающую среду и т.п.), а также специализированного раздела «Перечень мероприятий по охране окружающей среды» на данный момент невозможно [3].

Другая проблема связана с получением лицензии на право пользования недрами с целью добычи полезных ископаемых. В работе [4] указывается на то, что с начала 2011 г. процедура получения лицензии на право добычи подземных вод стала более сложной. Ранее существовала практика выдачи лицензий, устанавливающих право добычи подземных вод, в отсутствие утвержденных запасов подземных вод по участку недропользования. Требование по подсчету запасов подземных вод включалось в качестве одного из пунктов лицензионного соглашения. Новые правила требуют обязательного наличия протокола Территориальной комиссии по запасам, утверждающего постановку запасов подземных вод по лицензионному участку недр на государственный учет. Без оцененных запасов подземных вод владелец водозаборной скважины может претендовать только на получение лицензии на право геологического изучения участка недр. В данном

*С 01.01.2010 г. подп. 101.1 утратил силу согласно п. 1 ст. 3 Федерального закона от 22.07.2008 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

виде лицензии устанавливаются сроки выполнения геологоразведочных работ, результатом которых является подсчет запасов подземных вод и постановка их на государственный учет. Только после этого недропользователь может претендовать на получение лицензии на право добычи подземных вод.

В ряде случаев лицензия на проведение геологоразведочных работ может устанавливать и право опытно-промышленной эксплуатации. То есть, при наличии такой формулировки владелец лицензии в процессе геологического изучения участка недр имеет право добывать и использовать подземные воды. Тем не менее, в любом случае лицензию на один и тот же участок недр придется получать дважды: сначала на право проведения геологоразведочных работ с целью оценки запасов, затем на право добычи подземных вод.

Основной проблемой владельцев скважин при получении лицензии на право добычи подземных вод в текущей ситуации становится оценка запасов. С начала 2011 г. Федеральным агентством РФ по недропользованию установлены дополнительные требования, которые призваны привести процедуру подсчета запасов в соответствие с действующим законодательством. Исследования по оценке запасов подземных вод являются видом геологоразведочных работ. На любые геологоразведочные работы должен быть составлен проект, содержащий сметный расчет, перечень необходимого оборудования, расход материалов, расчет трудозатрат, затрат времени, рекомендации по охране труда и экологической безопасности. Дальнейшие работы по оценке запасов подземных вод могут выполняться только в соответствии с утвержденным проектом.

Работы по проектированию по своему объему сравнимы с самими работами по оценке запасов подземных вод. Таким образом, в результате нововведений общие трудозатраты на проведение геологоразведочных работ с целью оценки запасов подземных вод возрастают в 2 раза. Проектные материалы в обязательном порядке проходят государственную экспертизу, проводимую территориальными отделениями ФГУ «Государственная экспертиза запасов». После утверждения проекта проводятся работы по геологическому изучению недр. Отчет о выполненных работах также представляется на экспертизу. Соответственно, по новым правилам проектные и отчетные материалы, касающиеся одного и того же объекта исследований, 2 раза проходят государственную экспертизу [4].

При рассмотрении экспертами проекта геологоразведочных работ с целью подсчета запасов подземных вод инспектируется не только правильность выполнения работ и достаточность предполагаемых результатов, но и экономические показатели (сметный расчет), являющиеся основой договорных отношений между недропользователем и организацией-исполнителем. Система контроля расходования средств при проведении геологоразведочных работ была необходима в советское время, когда

все работы финансировались государством. В современных условиях такое вмешательство может носить противоправный характер. Эксперты могут исключать некоторые виды работ или дополнять перечень дополнительными видами исследований, уменьшая или увеличивая их итоговую стоимость.

Экспертиза проектов геологоразведочных работ с контролем перечня необходимых исследований дает заинтересованным экспертам мощный рычаг давления на ценообразование в данной сфере

Необходимо отметить, что на сегодняшний день стоимость работ по оценке запасов подземных вод, как правило, является заниженной по сравнению со сметным расчетом. Экспертиза проектов геологоразведочных работ с контролем перечня необходимых исследований дает заинтересованным экспертам мощный рычаг давления на ценообразование в данной сфере [5].

Из Постановления Правительства РФ № 69 от 11.02.2005 «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за ее проведение» следует, что экспертиза материалов геологоразведочных работ по оценке запасов подземных вод представляется важным условием учета, изучения и охраны данного ценного ресурса. Несомненно, экспертиза запасов должна проводиться по всем участкам недр, эксплуатируемым с целью добычи подземных вод. Однако также несомненно, что государственная экспертиза должна быть независимой и объективной. К сожалению, данное условие выполняется не всегда. Экспертами Государственной комиссии по запасам в большинстве случаев являются внештатные специалисты. То есть, для экспертизы привлекаются сотрудники различных коммерческих организаций, выполняющих работы по оценке запасов подземных вод, бурению и проектированию водозаборных скважин на договорной основе. Эксперты прямо заинтересованы в результатах проводимой экспертизы. Понижая категории запасов подземных вод или относя месторождения к оцененным, они принуждают недропользователя выполнять дополнительные геологоразведочные работы. Тем самым эксперты, как сотрудники специализированных геологических организаций, лоббируют собственные интересы. Экспертиза запасов подземных вод нередко лишена объективности и может проводиться с нарушениями действующих нормативных документов. Отсутствие независимых экспертов противоречит п. 25 Руководства по организации и проведению экспертизы проектов геологического изучения недр (Приложение 1 к Приказу от 21.02.2011 № 83-орг ФГУ «Государственная экспертиза запасов»). При проведении экспертизы запасов недропользователь должен быть готов отстаивать свои интересы и препятствовать неправомерному вмешательству со стороны Федерального агентства РФ по недропользованию в сферу своих экономических интересов. К сожалению, узкая специализация геологоразведочных работ делают эту борьбу весьма затруднительной без привлечения сторонних независимых специалистов-гидрогеологов [4].

В заключение следует отметить, что институт экологического лицензирования характеризуется как формирующийся. Однако, несмотря на имеющиеся проблемы, вносимые в законодательство изменения, по общему мнению специалистов, являются обоснованными, придающими дополнительную ясность и однозначность соответствующим процедурам. Противоречия, возникающие при вступлении в законную силу тех или иных нормативных правовых актов, находят отклик в виде их последующих редакций.

1. *Новикова Е.В., Петрова Т.В.* Об изменениях в законодательстве по вопросам лицензирования в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности // Экологическое право. 2003. № 3. www.lawmix.ru/comm/3812 (дата обращения 01.08.2012).
2. АНПО «Экология и Качество». Воронеж, 2011. www.ecoaid.ru/secondmenu/ prirodooxrannaja_dokumentatsija/litsenzirovanie_dejatel-nosti_po_razrabotke_dokumentatsii_ prirodooxrannogo_naznachenija.html (дата обращения 01.08.2012).
3. *Лукьянов А.Е.* Получение лицензии на право пользования недрами с целью добычи полезных вод // Оценка запасов подземных вод. 2011. www.geomaster2010.narod.ru/ litsenziya.html (дата обращения 01.08.2012).
4. *Лукьянов А.Е.* Комментарии к приказам № 463 и № 569 МПР РФ. Проблемы лицензирования недропользования и проведения государственной экспертизы запасов подземных вод // Оценка запасов подземных вод. 2011. www.geomaster2010.narod.ru/prikazmpr463i569expertizazapasov.html (дата обращения 01.08.2012).

Environmental licensing as a method of the rational nature management and environment protection control system

L.N. Khusainova, *Novokuznetsk Institute (Branch) of Kemerovo State University*

Analysis of the environmental licensing state, its development and problems was made in the context of the researching of the rational nature management and environment protection. In spite of problems, last changes in federal law are valid and make the procedure more clear and monosemantic.

Key Words: *ecological law, environmental licensing, rational nature management, environment protection*

Corresponding address: l.khusainova@yandex.ru