

АГРАРНОЕ И ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

№ 6

2005

- *Уваров А.А.* Законодательные новеллы реформы местного самоуправления в России
- *Бакирова Р.Т.* Понятие личного подсобного хозяйства и его соотношение с другими формами хозяйствования
- *Кириллова Е.А.* Наследование земельных участков в крестьянском (фермерском) хозяйстве
- *Калиниченко Т.Г.* Лицензирование на право осуществления деятельности, связанной с использованием и охраной водных ресурсов (понятие и особенности)
- *Малова Н.Б.* Понятие разграничения государственной собственности на землю в Российской Федерации
- *Иванова С.В.* Субъекты арендных отношений по использованию земель сельскохозяйственного назначения
- *Гулак Н.В.* Особенности правовой охраны окружающей среды и природных объектов от загрязнения
- *Скоробогатова О.Г.* Некоторые вопросы страхования имущества в сельском хозяйстве

Т.Г. Калиниченко

ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ НА ПРАВО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, СВЯЗАННОЙ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ (понятие и особенности)

Водный кодекс РФ в ст. 83 предусматривает, что лицензирование в области использования и охраны поверхностных водных объектов осуществляет специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда по согласованию со специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей природной среды. Лицензирование в области использования и охраны подземных водных объектов осуществляет специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда совместно с государственным органом управления использованием и охраной недр. Лицензия на пользование поверхностными водными объектами выдается специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда, а лицензия на пользование подземными водными объектами выдается совместно с государственным органом управления использованием и охраной недр.

Нетрудно заметить, что положения о лицензировании использования и охраны вод устарели и требуют изменений в связи с изменением системы управления в области использования и охраны природных ресурсов. С другой стороны, законодатель разделяет понятие лицензирования в области использования и охраны поверхностных и подземных водных объектов, и лицензирование водопользования, предусмотренное ст.

91 ВК РФ, при этом, не раскрывая различий.

В соответствии с положениями ст. 91 ВК РФ, водные объекты предоставляются в пользование на основании лицензии на водопользование и договора пользования водным объектом, зарегистрированных в установленном порядке. После выдачи водопользователю лицензии на водопользование, обязательным является заключение договора пользования водным объектом. Эти оба основания возникновения права пользования водным объектом – лицензия и договор находятся в прямой связи. В частности, в договоре должны указываться условия, предусмотренные в лицензии на водопользование (ст. 57 ВК РФ). Договор должен заключаться в соответствии с лицензией на водопользование. В случае противоречия договора пользования водным объектом условиям лицензии на водопользование, указанный договор признается недействительным (ст. 56).

В Водном кодексе РФ дана неверная посылка объединения публично-правовой лицензии на водопользование с частно-правовым договором водопользования. Думается, что оба института играют самостоятельное значение. При этом, необходимо определить сущность лицензирования в водных отношениях, его назначение как публично-правового института.

Прежде всего, на мой взгляд, необходимо отличать лицензирование водопользования от лицензирования на право осуществление деятельности, связанной с использо-

ванием и охраной водных ресурсов. Думается, что ст. 83 ВК РФ, предусматривающая лицензирование в области использования и охраны поверхностных и подземных водных объектов, относится к лицензированию на право осуществления деятельности, а не лицензирование водопользования.

В условиях перехода к рынку лицензирование на право осуществления деятельности, связанной с использованием и охраной водных ресурсов, преследует публично – правовые интересы государства и поэтому приобретает особое значение в отличие от договора на водопользование, который может преследовать как публичные, так и частные интересы. Лицензирование на право осуществления деятельности, связанной с использованием и охраной водных ресурсов, непосредственно связано с интересами субъектов водного права, включая государство, в лице специально уполномоченных органов. Таким образом, понятие лицензирование тесно связано с субъективным правом. Субъективное право – это предусмотренная для управомоченного лица в целях удовлетворения его интересов мера возможного поведения, обеспеченная юридическими обязанностями других лиц¹. Наличие у лица определенного правового интереса еще не порождает никаких обязанностей у третьих лиц. Поэтому для реализации правового интереса необходимо, чтобы он был связан с субъективным правом, опосредован им.

Лицензирование на право осуществления деятельности, связанной с использованием и охраной водных ресурсов, выступает, прежде всего, как средство защиты интересов государства и общества в целом, поскольку обеспечивает возможность осуществления деятельности, связанной с использованием водных объектов и их водных ресурсов, носящий стратегический характер.

Называясь лицензированием, наряду с государственным планированием мероприятий по рациональному использованию и

охране вод, оно является одним из основных инструментов правового регулирования водных отношений, контроля, необходимого и целесообразное ограничение и обеспечение соблюдения водного законодательства РФ. Оно относится к достаточно жестким мерам вмешательства государства в деятельность субъектов осуществления деятельности, связанной с использованием и охраной водных ресурсов, затрагивавшего всю совокупность рассматриваемых водным правом отношений и интересов.

Между тем в последние годы отчетливо слышится мнение об исключении лицензирования водопользования из водных отношений, придав им в основном договорный характер. Такая тенденция видна и в проекте нового Водного кодекса РФ, в котором лицензирование полностью исключено из водных отношений. Думается, что эта тенденция не вполне правильна. Это вызвано неправильным толкованием понятия лицензирования применительно к деятельности, связанной с использованием и охраной водных объектов и их водных ресурсов. Если лицензирование водопользования практически ничем не отличается от договора водопользования, имеет практически те же условия, обязательства, ответственность и т.д., то лицензирование деятельности, связанной с использованием и охраной водных объектов и их водных ресурсов, предполагает наделение субъектов водных отношений правом занятия определенной деятельностью.

Поэтому необходимо отличать понятие «лицензирование водопользования» от понятия «лицензирование права на осуществление деятельности, связанной с использованием и охраной водных ресурсов». Думается, что они имеют различное содержание. Причиной указанной ситуации является недостаточная исследованность этого вопроса в водном праве и не совсем верное толкование термина «лицензирование» применительно к водным отношениям. Думается, что использованием публично и частноправового методов поможет установить это.

Лицензирование – сравнительно новое понятие для российского законодательства.

¹ Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.М. Карельского, В.Д. Перевалова. М., 1999. С. 341.

Под лицензией (специальным разрешением) понимается официальный документ, выдаваемый специально уполномоченным государственным органом, который разрешает определенному лицу (лицам) (предоставляет право его владельцу) осуществлять указанный в ней вид деятельности в течение установленного в нем срока, а также определяет условия проведения деятельности¹.

Лицензирование на право осуществления деятельности, связанной с использованием и охраной водных объектов и их водных ресурсов, нельзя отрывать от самой сущности водопользования. Применение публично и частноправового метода к отношениям лицензирования означает практическую реализацию специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации по природным ресурсам, их территориальными органами в соответствии с предоставленной компетенцией, осуществление деятельности по предоставлению права заниматься лицензируемой деятельностью, связанной с использованием и охраной водных объектов и их водных ресурсов.

Как видно, лицензирование, прежде всего, связано с понятием «деятельность».

Между тем сама деятельность, связанная с использованием и охраной водных ресурсов, определена в соответствии с конституцией РФ только как экономическая. Таким образом, само водопользование является экономической (частноправовой) деятельностью, а получение права на осуществление такого рода экономической деятельности – публично-правовой.

Между тем в научной юридической литературе понятие лицензирование рассматривается с различных точек зрения. Во-первых, как один из административных методов охраны окружающей среды², во-вторых, как

составная часть экономического механизма в сфере охраны окружающей природной среды³, в-третьих, данный институт относится только к гражданскому праву⁴. Таким образом, четкого подхода к понятию «лицензирование» в современной юридической теории не выработано.

На мой взгляд, лицензирование является публично-правовым действием, а значит носит административно-правовое содержание. При этом, лицензия не должна включать в себя ни экономические показатели, ни лимиты, ни договорные условия, т.е. в широком смысле не входить в экономический механизм использования водных ресурсов. Однако Гражданский кодекс РФ определил, что виды деятельности, подлежащие лицензированию, определяются федеральным законом (ст. 49 ГК РФ), тем самым относя лицензирование к инструментам гражданского права, которое урегулировано ст. 71 Конституции РФ, относящим гражданское право к полномочию Федерации. Указанное совмещение гражданско-правовой и организационно-правовой сути в лицензировании не допустимо, поскольку в нем совмещены два разных подхода. Первый определяет содержание осуществления любой экономической деятельности, которая по сути – частноправовая. Второй подход определяет содержание лицензирования как административно-правового института.

В соответствии с пунктами «в» и «д» ст. 72 Конституции РФ, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности находятся в совместном ведении Федерации и субъектов Федерации.

Таким образом, регулирование отношений по лицензированию оказывается не

¹ Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. 2005. С. 266.

² Колосов О.С. Соотношение административных и экономических методов охраны окружающей среды // Сб.: Экологическое право и рынок. М., 1994. С. 45; Еринчук М.М. Введение в экологическое право. М.: Академ. правовой ун-т при ИГПРАН, 1996; Алексин А.П., Колосов Ю.М. Административное право РФ. М.: Зерцало, 1996.

³ О развитии системы лицензирования отдельных видов деятельности в Москве. Постановление Правительства Москвы от 5 апреля 1994 г. № 283.

⁴ Голуб А.А. Экономические методы управления природопользованием. М.: Наука, 1993.

только разноотраслевым, но и **разноуровневым** применительно к органам власти. Это обуславливает возникновение **противоречий** при осуществлении лицензирования **между** уровнями власти – Федеральным и **субъектами** Федерации, а также при осуществлении своих полномочий по распоряжению **природными** ресурсами – муниципальными **образованиями**.

Таким образом, видно, что **установленное** в ВК РФ лицензирование **водопользования** больше напоминает **частноправовой** институт, практически **дублирующий** договор водопользования. Это корреспондируется с условиями ст. 49 ВК РФ о том, что лицензия на водопользование, в зависимости от способов и целей использования водного объекта, должна содержать: сведения о водном объекте; сведения о водопользователе; сведения о водопотребителях; указания на способы и цели использования водного объекта; указание пространственных границ (координат) предоставляемого в пользование водного объекта или его части, а при необходимости **мест забора (сброса) воды**; сведения о **лимитах водопользования**; сведения об **обязательствах водопользователя по отношению к водопотребителям; сроки действия лицензий, требования по рациональному использованию, охране водных объектов и окружающей природной среды.**

Нетрудно заметить, что в содержании **лицензии на водопользование** присутствуют **договорные условия**, которые дублируются в **договоре водопользования.**

Вопрос должен ставиться не об **объединении** и соотношении лицензии и договора, а о **публично-правовом** содержании лицензирования на осуществление деятельности.

Поэтому необходимо рассмотреть особенности лицензирования права на осуществление деятельности, связанной с использованием и охраной водных ресурсов, и компетенцию органов, осуществляющих лицензирование.

Прямое административное воздействие при лицензировании на право осуществления деятельности по водопользованию

создает определенную зависимость **субъектов права**, осуществляющих водопользование **от органов**, выдающих соответствующие **лицензии**. На основании ст. 49 ГК РФ, **специально уполномоченные органы** определяют **не только момент** возникновения у заявителя **права на занятие** лицензируемой деятельности **по водопользованию**, сроки его действия, **но и саму возможность** надления **конкретного лица** правом водопользования, а также в случаях, установленных законом, и прекращения действия этого права.

Лицензия на право осуществления деятельности, связанной с использованием и охраной водных ресурсов по водопользованию, имеет не только правоустанавливающее, но и **правопрекращающее** значение.

В научной литературе справедливо подчеркивается прямая связь правоспособности юридического лица в сфере предпринимательской деятельности, подлежащей лицензированию, с получением указанного специального разрешения (лицензии)¹. Понятие правоспособности есть **надление определенного лица** правом.

Поэтому сам процесс водопользования опосредован договорными **частноправовыми** отношениями, а определение правосубъектности водопользователя является **прерогативой лицензирования** на право осуществления деятельности по использованию и охране водных ресурсов.

О.М. Олейник определяет лицензирование как «правовой режим начала и осуществления отдельных, признанных законодательством РФ, видов деятельности, предполагающий государственное подтверждение и определение пределов права на ведение хозяйственной деятельности, государственный контроль за осуществляемой деятельностью, возможность прекращения деятельности по особым основаниям органами государства»².

¹ Андреев В.К. Проблемы правосубъектности в предпринимательской деятельности // Правовое регулирование предпринимательской деятельности: Сб. стат. М., 1995, С. 22.

² Олейник О.М. Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности // Закон. 1994, № 6, С. 17.

Водный кодекс РФ определяет следующие виды лицензий: на специальное и обособленное водопользование, разрешение на сброс сточных вод¹. Между тем это не совсем верный подход. Более важным является, на мой взгляд, определение правоспособности физического или юридического лица на осуществление деятельности по специальному, обособленному водопользованию и сбросу сточных вод. Для этого необходимо выполнить ряд необходимых условий, предшествующих самому водопользованию. Именно эти условия предшествуют реализации осуществления водопользования, но входят в круг водных правоотношений, носящих публичный характер, в отличие от самого водопользования.

Именно поэтому лицензирование в водном праве должно одновременно рассматриваться как: функция государственного управления в данной сфере; публично-правовой институт водного права.

Рассматривая лицензирование на право осуществления деятельности, связанной с использованием и охраной водных ресурсов, как функцию государственного управления (регулирования) в сфере использования и охраны водных ресурсов, оно предстает деятельностью государства, поэтому носит только публично-правовое содержание и определяется как комплекс организационно-правовых мер, связанных с выдачей лицензий и обеспечением воздействия на водопользователей – нарушителей законодательства РФ.

Можно выделить ряд основных черт, создающих необходимость введения лицензирования на право осуществления деятельности, связанной с использованием и охраной водных ресурсов, в отличие от лицензирования водопользования.

Во-первых, это особый порядок осуществления деятельности по использованию и охране водных ресурсов. Лицензирование связано только с определенными в законе видами деятельности, которые могут пред-

ставлять повышенную опасность для граждан, общества, государства.

Во-вторых, лицензирование на право осуществления деятельности по использованию и охране водных ресурсов реализуется в рамках административно-правовых, публично-правовых отношений между специально уполномоченными органами исполнительной власти, их должностными лицами, с одной стороны, и физическими и юридическими лицами, желающими получить разрешение на осуществление такого рода деятельности, с другой стороны. Юридическим фактом, влекущим возникновение соответствующих отношений, является не только подача заинтересованными и уполномоченными субъектами заявлений, а также проведение экологической экспертизы проектов или экологического аудита предприятий, желающих осуществлять деятельность, связанную с использованием и охраной водных ресурсов.

В-третьих, в основе этих правоотношений – получение разрешения (лицензии) на осуществление деятельности, т.е. принятие управомочивающего акта, который является финалом предварительного контроля, проверки обоснованности заявления. Разрешение может быть дано на определенный срок. В основе разрешения или отказа могут лежать обычные и дискреционные полномочия субъекта власти. Расширение прав на ведение деятельности предполагает также и ограничение этих прав с позиции государства, выраженные в рассмотрении заявлений водопользователей, определении процедур выдачи разрешений, оснований отказов, порядка обжалования.

В-четвертых, лицензирование на право осуществления деятельности, связанной с использованием и охраной водных ресурсов, являясь актом государственного регулирования водных отношений, имеет не только правоустанавливающее значение для возникновения правоспособности субъекта деятельности по водопользованию, но и в случаях несоблюдения хозяйствующим субъектом установленного порядка деятельности определенного в договоре на водопользование и в

¹ Статья 86 Водного кодекса РФ // СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4471.

случаях, установленных законом и **правопрекращающим актом**, которые решаются **только** судом.

В-пятых, лицензирование на осуществление деятельности, связанной с использованием и охраной водных объектов и их водных ресурсов, является механизмом государственного надзора за соблюдением субъектами водопользователями законодательства РФ.

Таким образом, определение водопользования как деятельности, на осуществление которой требуется лицензия, относится к характеристике правоспособности юридического лица и в силу этого регулируется нормами гражданского права, которое в соответствии с Конституцией Российской Федерации отнесено к исключительной компетенции Российской Федерации.

Вместе с тем предмет регулирования и его метод лицензирования на право осуществления деятельности, связанной с использованием и охраной водных ресурсов, выходят и за пределы гражданского права. **Гражданский кодекс РФ (ч. 3 ст. 2)** признает, что **имущественные отношения могут основываться на административном или ином властном подчинении одной стороны другой**, т.е. они могут быть административными, и соответственно, регулироваться нормами административного права. Вместе с тем не является лицензированием на право осуществления деятельности, связанной с использованием и охраной водных ресурсов и чисто административно-правовым. Спецификой лицензирования является сущность водных отношений и, в частности, отношений водопользования. Исходя из этого, определение органов, осуществляющих лицензирование деятельности, их компетенции, порядка ведения лицензионной деятельности можно отнести к предмету ведения не только гражданского, административного права, но и водного права.

В целом, лицензирование на право осуществления деятельности, связанной с использованием и охраной водных ресурсов можно определить как совокупность (систему) правовых норм, закрепляющих деятель-

ность по осуществлению лицензирования на **право осуществления деятельности, связанной с использованием и охраной водных ресурсов**, различных видов водопользования, основания предоставления и прекращения прав на их осуществление, порядок и условия выдачи, оформления и государственной регистрации лицензий, а также нормы, закрепляющие систему органов государственной власти и управления, обеспечивающих процесс лицензирования, правовой статус субъектов осуществления лицензируемой деятельности.

Лицензирование на право осуществления деятельности, связанной с использованием и охраной водных ресурсов, предполагает многочисленные структурные связи. Так, лицензирование на право осуществления деятельности, связанной с использованием и охраной водных ресурсов, подразделяется, в свою очередь, на лицензирование на право осуществления различных видов деятельности по водопользованию, питьевому, промышленному, сельскохозяйственному и другим видам водопользования. Поэтому лицензии можно классифицировать как отдельные виды, в зависимости от видов деятельности, на осуществление которых требуется ее получение.

Лицензирование права на осуществление деятельности по водопользованию имеет и свои элементы. Они могут подразделяться на общие и специальные. К общим, например, относятся: единые правовые основания для выдачи или отказа от выдачи лицензии; государственные органы, уполномоченные к ведению лицензирования; единые основания приостановления, прекращения или аннулирования действия лицензии.

К специальным относятся положения, связанные со спецификой лицензирования конкретных видов права на осуществление деятельности.

Практика применения лицензирования показывает неточности и ошибки, присущие лицензированию на право осуществления деятельности, связанной с использованием и охраной водных ресурсов: Так, например, в

Москомприроды с заявкой о выдаче лицензии обращались юридические лица и предприниматели, занимающиеся проектированием, производством и пуско-наладкой очистного оборудования для промышленных и прочих объектов, а также очисткой водоотводящих и канализационных систем населенных пунктов. Видно, что указанные виды работ не являются деятельностью, связанной непосредственно с водопользованием и не имеет отношения к «институту лицензирования деятельности на право осуществления водопользования»¹.

Лицензирование права на осуществление деятельности, связанной с использованием и охраной водных ресурсов, должно иметь четкие функциональные и целевые признаки. Подобное мнение уже высказывалось в юридической литературе применительно к экологическому лицензированию².

Лицензированию на право осуществления деятельности по водопользованию присущи как общие принципы российского права, так и отраслевые принципы водного права.

В общем виде основные принципы лицензирования закреплены в ст. 3 Федерального закона РФ «О лицензировании отдельных видов деятельности», однако думается, что они сформулированы недостаточно полно и четко и требуют дополнения.

Прежде всего, это единообразие порядка лицензирования на всей территории Российской Федерации. Публично-правовой характер лицензирования, гласность и открытость процесса осуществления лицензирования, равенство возможностей для всех юридических и физических лиц при получении лицензии; устойчивость и непередаваемость лицензиатом прав на осуществление деятельностью, связанной с использованием и охраной водных ресурсов. В связи с этим неясна природа так называемых распоряди-

тельных лицензий, предусматривающих передачу прав в административном порядке, что представляется сомнительным с позиции теории права, поскольку неясен момент перехода права по распорядительной лицензии. Нет в российском праве конструкции передачи прав в административном порядке, поскольку на всякое новое возникновение права необходимо получение новой лицензии. Думается, что нормы Водного кодекса РФ, связанные с распорядительной лицензией, должны быть исключены.

Лицензия на право осуществления деятельности, связанной с использованием и охраной водных ресурсов, оформляет право на выполнение определенных действий, предоставляемое на основании решения органов государственной власти и государственного управления – властно-распорядительного акта. Принятие решений о предоставлении права водопользования должно основываться на результатах проведения аудита и в случае намечаемого строительства водохозяйственного сооружения – экологической экспертизы.

Думается, что предоставление прав на осуществление деятельности, связанной с использованием и охраной водных ресурсов отвечает как публичным, так и частным интересам. Законом запрещаются, либо признаются в судебном порядке неправомерные действия органов государственного управления, направленные на ограничение и уклонение в выдаче лицензий, дискриминацию в предоставлении доступа к водным объектам. Уклонение от выдачи лицензии может быть обжаловано в судебном порядке. В этом случае судебное решение может явиться основанием для действий государственного органа управления, уполномоченного выдавать лицензии в соответствующей сфере осуществления деятельности, связанной с использованием и охраной водных ресурсов, и органа государственной власти соответствующего субъекта Федерации по оформлению и выдаче лицензии на осуществление данной деятельности.

Таким образом, в проекте нового Водного кодекса РФ необходимо предусмотреть

¹ Управление природоохранной деятельностью в Российской Федерации: Учеб. пособие // Под ред. Ю.Б. Осипова, Е.М. Львовой. М.: Вярж, 1996. С. 168.

² Васильев С., Хромов Д. Новая редакция устаревших положений // Зеленый мир. 1996. № 14. С. 4-6.

лицензирование права на осуществление деятельности по использованию и охране водных ресурсов, а нелицензирование водопользования, развивая при этом различные виды договоров как публично, так и частно-

правовых применительно к различным видам водопользования.

Это будет способствовать установлению более четкого баланса публично и частноправовых начал в водных отношениях.