

УДК 349.6

ПРАВОВОЕ ПОНИМАНИЕ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ НАБЛЮДЕНИЙ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ, РАЦИОНАЛЬНОГО (УСТОЙЧИВОГО) ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ И ИНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

О. В. МОРОЗ¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Аннотация. Рассматривается правовое понимание производственных наблюдений в области охраны окружающей среды, рационального (устойчивого) использования природных ресурсов при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, в том числе в сравнении с производственным экологическим контролем в утратившем силу законодательстве. Предлагается расширить правовое понимание таких производственных наблюдений до контроля за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями экологического законодательства в целом. Согласно существующему правовому подходу они прежде всего направлены на проверку (оценку) соответствия хозяйственной и иной деятельности требованиям в области охраны окружающей среды, в связи с чем целесообразно вернуться к термину «производственный экологический контроль». Дается обоснование проведения производственных наблюдений как элемента экологического сопровождения хозяйственной и иной деятельности. Излагаются предложения по совершенствованию правового закрепления рассматриваемой природоохранной меры.

Ключевые слова: производственные наблюдения; производственный экологический контроль; охрана окружающей среды; хозяйственная и иная деятельность; экологическое сопровождение хозяйственной и иной деятельности.

LEGAL UNDERSTANDING OF INDUSTRIAL OBSERVATIONS IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION, RATIONAL (SUSTAINABLE) USE OF NATURAL RESOURCES IN THE IMPLEMENTATION OF ECONOMIC AND OTHER ACTIVITIES

O. V. MOROZ^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

Abstract. The author of the article reveals the legal understanding of industrial observations in the field of environmental protection, rational (sustainable) use of natural resources in the implementation of economic and other activities, including the comparison with the concept of industrial environmental control under the abolished legislation. It is proposed to expand the legal understanding of such industrial observations to control over compliance by legal entities and individual entrepreneurs with environmental legislation in general. According to the existing legal approach, they are primarily aimed at checking (assessing) the compliance of economic and other activities with the requirements in the field of environmental

Образец цитирования:

Мороз ОВ. Правовое понимание производственных наблюдений в области охраны окружающей среды, рационального (устойчивого) использования природных ресурсов при осуществлении хозяйственной и иной деятельности. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2024;3:91–96.
EDN: UCRTDL

For citation:

Moroz OV. Legal understanding of industrial observations in the field of environmental protection, rational (sustainable) use of natural resources in the implementation of economic and other activities. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2024;3:91–96. Russian.
EDN: UCRTDL

Автор:

Олег Васильевич Мороз – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры экологического и аграрного права юридического факультета.

Author:

Oleg V. Moroz, PhD (law), docent; associate professor at the department of environmental and agrarian law, faculty of law.
moroz_ov@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0001-8201-2600>

protection. In this regard, it is advisable to return to the term «industrial environmental control». The article provides a rationale for industrial observations as an element of environmental support for economic and other activities. Proposals are presented to improve the legal consolidation of the environmental protection measure under consideration.

Keywords: industrial observations; industrial environmental control; environmental protection; economic and other activities; environmental support of economic and other activities.

Введение

Производственные наблюдения в области охраны окружающей среды, рационального (устойчивого) использования природных ресурсов при осуществлении хозяйственной и иной деятельности (далее – производственные наблюдения) являются составной частью организационно-правового механизма охраны окружающей среды и регулируются законодательством в области охраны окружающей среды. К основным нормативным правовым актам, регламентирующим производственные наблюдения, следует причислять Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон «Об охране окружающей среды»), Инструкцию о порядке разработки и утверждения инструкции по осуществлению производственных наблюдений в области охраны окружающей среды, рационального (устойчивого) использования природных ресурсов (далее – Инструкция), утвержденную постановлением Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 11 октября 2013 г. № 52 и Типовое положение о службе охраны окружающей среды, утвержденное постановлением Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 5 мая 2016 г. № 15.

Несмотря на то, что производственные наблюдения являются одной из основных природоохранных мер, комплексные правовые исследования в данной

сфере отсутствуют. Необходимость систематизации правовых норм, регламентирующих производственные наблюдения, в том числе в рамках планируемой кодификации национального экологического законодательства, также определяет актуальность данного исследования¹. Развитие правового регулирования соответствующих отношений в рамках экологического сопровождения хозяйственной и иной деятельности (далее – ЭСХД) будет иметь большой потенциал в случае его правового закрепления. Такое сопровождение основывается на концепции непрерывного учета экологического фактора начиная с замысла хозяйственной и иной деятельности и заканчивая ее прекращением [1, с. 85–88].

Существенной проблемой является разобщение правового закрепления природоохранных мер, ранее объединявшихся таким понятием, как экологический контроль. Развитие правового регулирования соответствующих отношений во многом подвергалось влиянию унификации законодательства в сфере контрольной (надзорной) деятельности², что не содействует систематизации правовых норм, которые регламентируют природоохранные меры, имеющие наиболее тесную взаимосвязь. К числу таких мер относятся производственные наблюдения, сопоставимые (соотносимые) с производственным экологическим контролем, закрепленным в законодательстве, которое утратило силу.

Основная часть

Правовой подход к производственным наблюдениям заключается в том, что сами юридические лица и индивидуальные предприниматели совершают определенные действия (проводят мероприятия) природоохранной направленности в отношении осуществляемой ими хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду. В Законе «Об охране окружающей среды» такие мероприятия, за исключением организации мест отбора проб и проведения измерений, не упоминаются. В документе отсутствует определение правового понятия производственных наблюдений,

что не позволяет в полной мере получить представление о сущности одной из основных природоохранных мер на уровне головного акта экологического законодательства. В законодательстве закреплялись задачи, принципы и виды производственного экологического контроля в зависимости от периодичности его проведения, что способствовало надлежащему правопониманию природоохранной меры (более точному представлению допустимости тех или иных мероприятий в процессе его реализации)³.

Согласно Инструкции правовые требования к содержанию раздела «Планирование и проведение

¹Концепция проекта Экологического кодекса Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <https://www.minpriroda.gov.by/uploads/files/Kontseptsija-EK-28.08.2023-na-obsch.-obsuzhd.pdf> (дата обращения: 05.03.2024).

²О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Республики Беларусь, 16 окт. 2009 г., № 510 : с изм. и доп. // ЭТАЛОН – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2024.

³Об утверждении Инструкции об организации производственного контроля в области охраны окружающей среды. П. 11, 12. [Электронный ресурс] : постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, 17 марта 2004 г., № 4 : с изм. и доп. [утратил силу] // ЭТАЛОН – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2024.

производственных наблюдений», разрабатываемой субъектами хозяйствования инструкции по осуществлению производственных наблюдений, позволяют определить круг основных действий (мероприятий), к которым в законодательстве применяется термин «производственные наблюдения». Так, они должны проводиться в соответствии с разработанными планами (планы-графики, планы мероприятий и др.) на заранее определенных объектах. В качестве мероприятий для осуществления таких наблюдений указываются организация мест отбора проб и проведения измерений, действия по оформлению их результатов (актов производственных наблюдений, требований (предписаний) об устранении нарушений (недостатков) по итогам таковых, ведение их учета и др.), на основании которых производятся информирование руководителя юридического лица, индивидуального предпринимателя и устранение выявленных нарушений. Исходя из специфики указанных мероприятий, можно сделать ряд выводов.

Во-первых, на основе отобранных проб и результатов измерений оценивается воздействие хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду. Наличие актов производственных наблюдений и требований (предписаний) об устранении нарушений (недостатков) по итогам вышеупомянутой оценки свидетельствует о том, что осуществляющие их специалисты проверяют соответствие воздействия требованиям в области охраны окружающей среды. Устранение выявленных нарушений (недостатков) предполагает введение мер природоохранной направленности.

Во-вторых, мероприятия, именуемые производственными наблюдениями, направлены на обеспечение соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и иную деятельность, требований в области охраны окружающей среды, а также на предотвращение, выявление и пресечение нарушений экологического законодательства. В связи с вышесказанным их вполне можно относить, как ранее существовавший экологический контроль, к системе экологического контроля в случае возврата к его правовому закреплению. Однако действующее законодательство не способствует установлению взаимосвязи производственных наблюдений с контролем в области охраны окружающей среды, рационального (устойчивого) использования природных ресурсов. Существует лишь одна норма, гласящая, что служба охраны окружающей среды осуществляет свою деятельность во взаимодействии с государственными органами, про-

изводящими указанный контроль. Возникает вопрос по поводу возможности аналогичного сотрудничества с лицами, деятельность которых выступает альтернативой работе данной службы: специалистом по охране окружающей среды и работником, на которого такие обязанности возлагаются наряду с иными обязанностями.

Ранее в качестве принципа производственного экологического контроля закреплялось взаимодействие систем производственного, ведомственного и государственного контроля в области охраны окружающей среды, а также существовало правовое требование о закреплении в инструкции об организации производственного экологического контроля порядка взаимодействия между субъектами, его осуществляющими⁴. Таким образом, нормы в утратившем силу законодательстве позволяли утверждать о широком взаимодействии производственного контроля и государственного экологического контроля. Данная взаимосвязь производственных наблюдений с контролем в области охраны окружающей среды, рационального (устойчивого) использования природных ресурсов будет содействовать более эффективной охране окружающей среды, что является дополнительным аргументом в пользу необходимости их целостного изложения как составляющих экологического контроля.

В-третьих, сложно определить, включают ли производственные наблюдения проверку соблюдения субъектами экологического законодательства по всем вопросам в целом, а не только по вопросам, касающимся непосредственно воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду. По данному аспекту утратившее силу законодательство было более совершенным, так как в числе основных задач производственного экологического контроля указывался контроль за выполнением и соблюдением требований законодательства об охране окружающей среды в целом или, к примеру, за своевременным предоставлением сведений о состоянии и загрязнении окружающей среды. Исходя из содержания прав работников службы охраны окружающей среды, закрепленных в Типовом положении о службе охраны окружающей среды, такой контроль явно реализуется. Кроме того, инженер по охране окружающей среды (эколог), на которого может быть возложена обязанность по проведению производственных наблюдений, осуществляет контроль за соблюдением в подразделениях организации действующего экологического законодательства, инструкций, стандартов и нормативов по охране окружающей среды⁵. На наш взгляд, контрольные мероприятия

⁴Об утверждении Инструкции об организации производственного контроля в области охраны окружающей среды. П. 12, 13.4. [Электронный ресурс] : постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, 17 марта 2004 г., № 4 : с изм. и доп. [утр. силу] // ЭТАЛОН – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2024.

⁵Об утверждении выпуска 1 Единого квалификационного справочника должностей служащих «Должности служащих для всех видов деятельности», выпуска 6 ЕКСД «Должности служащих, занятых в машиностроении и металлообработке», выпуска 33 ЕКСД «Должности служащих, занятых финансами, кредитом и страхованием» и выпуска 21 ЕКСД «Должности служащих, занятых геодезией и картографией» [Электронный ресурс] : постановление Министерства труда Респ. Беларусь, 30 дек. 1999 г., № 159 : с изм. и доп. // ЭТАЛОН – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2024.

в области охраны окружающей среды, которые проводятся субъектами в отношении их деятельности, не относящиеся к производственным наблюдениям, рассматриваются законодателем как иная работа в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

В связи с вышесказанным возникает вопрос по поводу соотношения производственных наблюдений с правовыми требованиями к разделам «Учет и отчетность в области охраны окружающей среды», «Профессиональная подготовка, повышение квалификации и переподготовка работников-природопользователей, организация проведения инструктажа» инструкции по осуществлению производственных наблюдений, разрабатываемой субъектами хозяйствования. Сложно также определить охват производственными наблюдениями мероприятий, содержащихся в разделах «Планирование, разработка и утверждение мероприятий по охране окружающей среды и контроль за их выполнением» и «Снижение и ликвидация вредного воздействия на окружающую среду, связанного с угрозой загрязнения окружающей среды» отмеченного документа. Как видится, разделы касаются организации и проведения юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями иной работы (мероприятий) в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Название данного документа не учитывает этот аспект и требует следующей формулировки: Инструкция о порядке разработки и утверждения инструкции по организации и проведению производственных наблюдений в области охраны окружающей среды, рационального (устойчивого) использования природных ресурсов, а также иной работы в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Следует отметить, что на практике указанная инструкция рассматривается «как главный и важнейший документ по осуществлению природоохранной деятельности на предприятиях»⁶.

Ранее наличие схожих структурных частей в разрабатываемой субъектами хозяйствования инструкции по осуществлению производственного контроля в области охраны окружающей среды было очевидным, так как в качестве его задач указывались «контроль за ведением природопользователем документации по охране окружающей среды, проведением обучения, инструктажа и проверки знаний в области охраны окружающей среды и природопользования,

состоянием окружающей среды в зоне воздействия на нее хозяйственной и иной деятельности природопользователя, степени готовности к аварийным ситуациям, наличием и техническим состоянием оборудования по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁷. Такой контроль охватывал различные аспекты охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду. Эта многоаспектность позволяла получить комплексное представление о природоохранных мероприятиях при осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Действующее законодательство не дает такой возможности, что свидетельствует о целесообразности возврата к существовавшей ранее модели правового закрепления контрольных мероприятий, проводимых субъектами в отношении осуществляемой ими хозяйственной и иной деятельности.

В национальном законодательстве отсутствует определение понятия производственных наблюдений. В нем закреплена дефиниция понятия производственного экологического контроля в контексте экологического аудита (комплекс работ, связанных с проверкой выполнения требований экологического законодательства и установленных нормативов, осуществляемый аудируемым лицом, деятельность которого оказывает вредное воздействие на окружающую среду⁸). Наличие данного определения – это скорее результат того, что законодательство не приведено в соответствие с изменениями правового регулирования контрольной (надзорной) деятельности в полной мере. В нем также отражается подход к проведению производственного контроля по различным направлениям природоохранной деятельности субъекта (многоаспектный охват его деятельности), аналогичный подходу, который отражен в дефинициях, предлагаемых в научной литературе [2, с. 216–217; 3, с. 12].

Несмотря на специфику организационно-правового механизма осуществления производственного экологического контроля в Казахстане и России, он рассматривается как вид экологического контроля. В законодательствах этих государств отражается схожий подход к его проведению. Данный контроль в основном направлен на оценку воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и определение ее соответствия экологическим требованиям. Однако природоохранная мера

⁶Производственные наблюдения. Разработка инструкции по осуществлению производственных наблюдений [Электронный ресурс]. URL: <https://ecoskygroup.by/ekologicheskoe-normirovanie/proizvodstvennyj-kontrol-okruzhayushhej-sredy/> (дата обращения: 24.07.2024).

⁷Об утверждении Инструкции об организации производственного контроля в области охраны окружающей среды. П. 11. [Электронный ресурс] : постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, 17 марта 2004 г., № 4 : с изм. и доп. [утратил силу] // ЭТАЛОН – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2024.

⁸Национальные правила аудиторской деятельности. П. 4. [Электронный ресурс] : постановление Министерства финансов Респ. Беларусь, 28 сент. 2004 г., № 142 : с изм. и доп. // ЭТАЛОН – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2024.

может включать контроль за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями экологического законодательства и по иным аспектам⁹. В Модельном Экологическом кодексе для

государств – участников СНГ отражается стремление охватить производственным экологическим контролем различные аспекты деятельности субъектов по вопросу соблюдения экологического законодательства¹⁰.

Заключение

Взаимосвязь основных мероприятий (действий) производственных наблюдений проявляется в том, что они в совокупности позволяют оценить влияние хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, определить ее соответствие экологическим требованиям, а также разработать и провести необходимые природоохранные мероприятия для уменьшения негативного воздействия на окружающую среду. С учетом вышесказанного производственные наблюдения можно отнести к элементам ЭСХД.

Производственные наблюдения, прежде всего, связываются с контролем за вредным воздействием хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду. Производственный экологический контроль, в свою очередь, касался соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями экологического законодательства в целом. Данный факт следует учитывать при восстановлении правового закрепления ряда природоохранных мер в рамках единой системы экологического контроля в том объеме, который предусматривался в законодательстве, утратившем силу.

Потребуется расширение правового содержания производственных наблюдений до правового понимания производственного экологического контроля, существовавшего ранее, для того, чтобы они стали инструментом внутреннего контроля за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями экологического законодательства по различным аспектам деятельности, в том числе за воздействием хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ее соответствием экологическим требованиям. Для достижения данной цели видится необходимым восстановить термин «производственный экологический контроль», который в большей степени коррелирует с правовым содержанием рассматриваемых природоохранных мероприятий, чем термин «производственные наблюдения».

В настоящее время отсутствует целостность правового закрепления производственных наблюде-

ний и иных контрольных мероприятий, проводимых субъектами в процессе деятельности, которые рассматриваются законодателем как иная работа в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Их взаимодействие или взаимосвязь, прежде всего, с контролем в области охраны окружающей среды, рациональным (устойчивым) использованием природных ресурсов также не отражены в конкретных нормах. Возврат к прежней модели правового изложения производственного экологического контроля (комплекса мероприятий, направленных на обеспечение соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и иную деятельность, экологических требований) позволит восстановить единство системы внутри контрольных мероприятий и упрочить их взаимосвязь с иными видами экологического контроля, что будет способствовать достижению целостности системы экологического контроля. В этом случае можно будет говорить о единстве системы как внутреннего, так и внешнего экологического контроля относительно хозяйственной и иной деятельности юридических лиц или индивидуальных предпринимателей.

Производственные наблюдения можно определить как комплекс мероприятий (работ), проводимый юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и иную деятельность, которая оказывает вредное воздействие на окружающую среду, и направленный на проверку (оценку) соответствия такого воздействия экологическим требованиям (согласно существующему правовому подходу к производственным наблюдениям) или на обеспечение соблюдения ими требований в области охраны окружающей среды (в случае расширения его правового понимания до производственного экологического контроля по утратившему силу законодательству).

⁹ Экологический кодекс Республики Казахстан. Ст. 182–189 [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39768520&pos=4;-106#pos=4;-106 (дата обращения: 01.07.2024); Правила разработки программы производственного экологического контроля объектов I и II категорий, ведения внутреннего учета, формирования и предоставления периодических отчетов по результатам производственного экологического контроля [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39768520&pos=4;-106#pos=4;-106 (дата обращения: 01.07.2024); Об охране окружающей среды [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации, 10 янв. 2002 г., № 7-ФЗ: с изм. и доп. // Консультант Плюс. Россия / ООО «ЮрСпектр». М., 2024. Ст. 67; Требования к содержанию программы производственного экологического контроля [Электронный ресурс]: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Рос. Федерации, 18 февр. 2022 г., № 109: с изм. и доп. // Консультант Плюс. Россия / ООО «ЮрСпектр». М., 2024; Порядок и сроки представления отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Рос. Федерации, 18 февр. 2022 г., № 109: с изм. и доп. [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Россия / ООО «ЮрСпектр». М., 2024.

¹⁰ О принятии Модельного экологического кодекса для государств – участников Содружества Независимых Государств. Ст. 46 [Электронный ресурс]: постановление Межпарламентской Асамблеи государств – участников СНГ, 16 нояб. 2006 г., № 27-8 // ЭТАЛОН – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2024.

Специфика производственных наблюдений его воссоздания), положения о котором, в свою очередь, необходимо закрепить в посвященной экологического контроля, так и в рамках ЭСХД. Поэтому регламентирующие их нормы следует излагать в рамках экологического контроля (в случае ЭСХД структурной части Закона «Об охране окружающей среды» или планируемого экологического кодекса).

Библиографические ссылки

1. Макарова ТИ, Балашенко СА, Лизгаро ВЕ, Мороз ОВ. *Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности*. Минск: БГУ; 2016. 191 с.
2. Исакова АВ. Правовое обеспечение производственного экологического контроля от инвестиционного проекта до эксплуатации. *Актуальные проблемы российского права*. 2020;15(7):207–217. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.116.7.207-217.
3. Бринчук ММ. Производственный экологический контроль как мера охраны природы. *Экологическое право*. 2007;3:12–17.

References

1. Makarova TI, Balashenko SA, Lizgaro VE, Moroz OV. *Pravovye mekhanizmy okhrany okruzhayushchei sredy i obespecheniya ekologicheskoi bezopasnosti* [Legal mechanisms for environmental protection and ensuring environmental safety]. Minsk: Belarusian State University; 2016. 191 p. Russian.
2. Isakova AV. Legal support of industrial environmental control from investment project to operation. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(7):207–217. Russian. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.116.7.207-217.
3. Brinchuk MM. [Industrial environmental control as a measure of environmental protection]. *Ekologicheskoe pravo*. 2007;3:12–17. Russian.

*Статья поступила в редколлегию 31.10.2024.
Received by editorial board 31.10.2024.*