

УДК [349.6:502.175](476)(043.3)

DOI 10.52928/2070-1632-2025-71-2-105-109

ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ОБЪЕКТОВ, ОРГАНИЗАЦИИ И ПОРЯДКА ПРОВЕДЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ НАБЛЮДЕНИЙ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ, РАЦИОНАЛЬНОГО (УСТОЙЧИВОГО) ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

канд. юрид. наук, доц. **О.В. МОРОЗ**
(Белорусский государственный университет, Минск)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8201-2600>

В статье излагаются проблемы правового закрепления объектов, организации и порядка проведения производственных наблюдений в области охраны окружающей среды, рационального (устойчивого) использования природных ресурсов при осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Делается вывод, что данная природоохранная мера является сложившимся элементом экологического сопровождения хозяйственной и иной деятельности на стадии реализации проектных и иных решений. Предлагается рассматривать их объекты в контексте проверочной деятельности специалистов и природоохранного инструмента в целом. Устанавливается, что правовое положение работников службы охраны окружающей среды является более определенным, чем специалистов по охране окружающей среды и работников, на которых возложены, наряду с иными, и обязанности по охране окружающей среды. Выделяются основные этапы производственных наблюдений, содержатся предложения по совершенствованию их правового закрепления.

Ключевые слова: производственные наблюдения, окружающая среда, вредное воздействие, хозяйственная деятельность, служба охраны окружающей среды.

Введение. В Законе Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» отсутствует определение производственных наблюдений в области охраны окружающей среды, рационального (устойчивого) использования природных ресурсов (далее – производственные наблюдения). Однако, в нем устанавливается, что юридические лица и индивидуальные предприниматели при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду, обязаны обеспечивать их осуществление¹. Объекты, организация и порядок проведения таких наблюдений во многом позволяют понять правовое содержание рассматриваемой природоохранной меры. Производственным наблюдениям и экологическому контролю как более общему понятию в отечественной эколого-правовой литературе уделяется внимание в зависимости от контекста того или иного правового исследования [1–3]. Отсутствие комплексных научно-правовых работ по производственным наблюдениям в Республике Беларусь и необходимость совершенствования правового регулирования соответствующих отношений обуславливают актуальность данного исследования.

Производственные наблюдения возникли на основе производственного экологического контроля в результате разобщения правового закрепления природоохранных мер, ранее объединявшихся таким понятием, как экологический контроль. Возврат к прежней модели правового закрепления таких мер в рамках экологического контроля будет способствовать как более тесной их взаимосвязи, так и систематизации правовых норм, содействуя эффективности организационно-правового механизма охраны окружающей среды в целом. Поэтому важен сравнительный анализ действующего законодательства с утратившим силу по данному вопросу. Видится перспективным и развитие правового регулирования производственных наблюдений в рамках экологического сопровождения хозяйственной и иной деятельности (далее – ЭСХД) в случае его правового закрепления [4, с. 85–88].

Основная часть. Объекты производственных наблюдений следует рассматривать в двух смыслах: объекты проверочной деятельности специалистов и природоохранного инструмента в целом. В законодательстве перечисляются объекты только самих мероприятий (проверочной деятельности), перечень которых является открытым. Они позволяют оценить воздействие хозяйственной и иной деятельности как на окружающую среду в целом, так и на её составляющие. В основном это то, на что направлено такое воздействие, и его источники. К первой группе можно отнести, к примеру, атмосферный воздух на границе зоны влияния объекта воздействия на атмосферный воздух, поверхностные воды в районе расположения источников сбросов сточных вод, объекты растительного мира. Вторую группу составляют, в том числе, объекты по использованию отходов, их хранения, захоронения, обезвреживания, системы утилизации озоноразрушающих веществ².

В национальном законодательстве объекты производственных наблюдений как природоохранного инструмента не приводятся и отсутствует перечень видов деятельности, в отношении которых они проводятся. Единственным критерием для отнесения к таковым является использование природных ресурсов и оказание вредного воздействия на окружающую среду в процессе хозяйственной и иной деятельности субъекта³. Правовое понимание вредного воздействия на окружающую среду как любого прямого либо косвенного воздействия на неё хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к отрицательным изменениям окружающей

¹ URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19201982>.

² URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=W21328090>. – П. 6.

³ См. сноску № 1. – Ст. 101.

среды, не является однозначным, носит оценочный характер. Оно может быть как связано, так и не связано с нарушением законодательства⁴. На данную проблему применительно к экологическому аудиту указывается и в научной литературе [4, с. 56–57; 5, с. 140]. Представляется логичным вопрос о целесообразности проведения производственных наблюдений в отношении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей минимальное воздействие на окружающую среду, так как для субъектов их проведение связано с дополнительными затратами. Однако сам факт их отсутствия может рассматриваться как нарушение правовых требований.

Действующее законодательство по сравнению с утратившим силу в полной мере не разрешает проблему, но является более вариативным и оптимальным с позиции ЭСХД. В первоначальном варианте Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» производственный экологический контроль осуществлялся только экологическими службами предприятий, а в последствии – и должностными лицами, ответственными за его проведение. В настоящее время у юридического лица и индивидуального предпринимателя существует выбор, который может обуславливаться масштабом хозяйственной и иной деятельности и степенью её вредного воздействия на окружающую среду: создать службу охраны окружающей среды, либо ввести в штат должность специалиста по охране окружающей среды, либо возложить соответствующие обязанности на работника, обладающего знаниями в области охраны окружающей среды и природопользования. Кроме того, индивидуальный предприниматель вправе осуществлять производственные наблюдения в случае, если он обладает знаниями в данной сфере⁵. Такая правовая возможность позволяет найти компромисс между экономической целесообразностью и вероятностью нарушить экологическое законодательство.

Создание службы охраны окружающей среды – обязательный (безальтернативный) вариант, если хозяйственная и иная деятельность относится к экологически опасной. Критерий является однозначным, поскольку такая деятельность устанавливается Указом Президента Республики Беларусь «О критериях отнесения хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает вредное воздействие на окружающую среду, к экологически опасной деятельности»⁶. Норма вполне разумна, так как объекты, относящиеся к экологически опасным, обладают наибольшим потенциалом для оказания вредного воздействия на окружающую среду, а природоохранные возможности указанной службы потенциально шире, чем одного лица. Исключается ситуация, когда проведение производственных наблюдений с целью экономии может поручаться работнику, на которого возложены обязанности по охране окружающей среды и осуществлению производственных наблюдений наряду с иными обязанностями.

В отличие от национального правового подхода, позволяющего максимально охватить различные виды хозяйственной и иной деятельности, в Республике Казахстан условием проведения обязательного производственного экологического контроля является наличие объектов I (оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду) и II (оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду) категорий⁷, а в Российской Федерации – это объекты I, II и III категорий⁸. Тем самым установлены четкие критерии для проведения обязательного производственного экологического контроля. Однако, отсутствует запрет на осуществление рассматриваемой природоохранной меры в добровольном порядке в отношении объектов, не отнесенных к указанным категориям и содержащих меньший потенциал вредного воздействия на окружающую среду. Такой подход способствует надлежащему правоприменению и является оптимальным.

Субъектами производственных наблюдений являются юридические лица и индивидуальные предприниматели. Наличие вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду выступает критерием причисления их к таковым⁹. В законодательстве не указываются организационно-правовые формы таких юридических лиц: это могут быть как коммерческие, так и некоммерческие организации. Специфика организации проведения производственных наблюдений во многом обусловлена тем, что природоохранная мера осуществляется самими субъектами в отношении осуществляемой ими хозяйственной и иной деятельности. Работа службы охраны окружающей среды находит более детальное правовое регулирование в сравнении с деятельностью специалиста по охране окружающей среды или работника, обладающего знаниями в данной сфере, несмотря на то, что круг решаемых ими задач во многом должен совпадать. Целесообразно выделять два направления их деятельности: 1) производственные наблюдения и иные 2) мероприятия, направленные на организацию и проведение работ по охране окружающей среды.

Деятельность службы охраны окружающей среды, кроме Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», регламентируется Типовым положением о службе охраны окружающей среды, устанавливающим, в том числе, её основные задачи, функции, права работников структурного подразделения. Такие специалисты имеют право запрашивать и получать необходимую информацию по вопросам охраны окружающей среды и рационального (устойчивого) использования природных ресурсов, брать письменные объяснения от работников, допустивших нарушения требований законодательства в данной сфере и указывать им на необходимость их устранения, вносить предложения руководителю юридического лица о привлечении лиц к ответственности за

⁴ См. сноску № 1. – Ст. 1.

⁵ См. сноску № 1. – Ст. 102.

⁶ URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=P30800349>.

⁷ URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2100000400#z2185>. – С. 12, 182.

⁸ URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/. – Ст. 67.

⁹ См. сноску № 1. – Ст. 101.

нарушение экологического законодательства, а также приостановлении (запрете) деятельности цехов (производственных участков), оборудования, производства, эксплуатации транспортных средств в случаях выявления его нарушений, создающих угрозу причинения вреда окружающей среде¹⁰.

На наш взгляд, схожие положения следует установить и для деятельности специалиста по охране окружающей среды или работника, на которого возложены такие обязанности. Норма о том, что в инструкциях по осуществлению производственных наблюдений в области охраны окружающей среды, рационального (устойчивого) использования природных ресурсов, утверждаемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, должен устанавливаться порядок их деятельности является недостаточной¹¹. С одной стороны, это позволит добиться большей определенности в понимании их деятельности, а с другой – у юридического лица и индивидуального предпринимателя остается возможность адаптировать её к конкретной хозяйственной и иной деятельности, тем самым способствуя эффективности производственных наблюдений. При определении параметров их деятельности должно будет учитываться наличие у таких специалистов установленных в законодательстве задач и прав. Субъекты будут обладать меньшими возможностями по ограничению их деятельности в достижении природоохранных задач.

На должность руководителя и специалистов службы охраны окружающей среды назначаются лица в соответствии с квалификационными требованиями, предусмотренными законодательством о труде¹². Такой специалист прямо не указывается в выпуске 1 Единого квалификационного справочника должностей служащих «Должности служащих для всех видов деятельности». Наиболее подходящая должность для реализации такой деятельности – инженер по охране окружающей среды (эколог), осуществляющий и контроль за соблюдением в подразделениях организации действующего экологического законодательства. Необходимость наличия высшего профессионального образования, а также требования к его знаниям позволяют квалифицированно осуществлять производственные наблюдения¹³. В отношении специалистов по охране окружающей среды и иных работников, на которых возложены такие обязанности, отсутствует схожее указание. Тем не менее, правовое требование о необходимости прохождения ими повышения квалификации, а также указание на профессиональную подготовку и переподготовку в области охраны окружающей среды свидетельствуют о необходимости наличия специальных знаний (квалификации) у таких работников¹⁴.

В отличие от ряда иных природоохранных мер с детальной регламентацией в законодательстве порядка их проведения, последовательность осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями производственных наблюдений разрабатывается в отдельной инструкции, позволяя учитывать особенности конкретной хозяйственной и иной деятельности с позиции природоохранных аспектов. Правовое закрепление находят требования к структуре и содержанию разделов данного документа, и основное правило, которым следует руководствоваться при её разработке: в ней определяется последовательность действий субъектов при осуществлении производственных наблюдений в соответствии со спецификой их хозяйственной и иной деятельности, характером вредного воздействия этой деятельности на состояние окружающей среды и фактическим её состоянием в зоне воздействия субъектов¹⁵.

Исходя таких требований можно выделить следующие основные этапы производственных наблюдений:

- 1) планирование мероприятий по осуществлению производственных наблюдений;
- 2) непосредственное их проведение;
- 3) оформлению результатов производственных наблюдений (оформление актов производственных наблюдений, требований (предписаний) об устранении нарушений (недостатков) по их результатам, ведение их учета и др.);
- 4) информирование руководителя юридического лица, индивидуального предпринимателя;
- 5) устранение выявленных нарушений.

Положительным является то, что излагаются требования как к порядку их осуществления в целом, так и применительно к компонентам природной среды, к обращению с отходами¹⁶. Ранее находил правовое закрепление порядок согласования инструкций по осуществлению производственного экологического контроля в районных (городских) инспекциях природных ресурсов и охраны окружающей среды. Они подлежали оценке на предмет соответствия требованиям в области охраны окружающей среды, что являлось некоторой гарантией корректности их составления¹⁷.

Отбор проб и проведение измерений в области охраны окружающей среды является важным инструментом при осуществлении производственных наблюдений, так как такого рода мероприятия, как и ранее, позволяют оценить количественные и качественные характеристики, в том числе, выбросов в атмосферный воздух и сбросов в поверхностные и подземные воды загрязняющих веществ, определить загрязнение земель (включая почвы)

¹⁰ URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=W21630986>. – П. 12.

¹¹ См. сноску № 2. – П. 5.

¹² См. сноску № 11. – П. 7.

¹³ URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=W299p0023>.

¹⁴ См. сноску № 2. – П. 11.

¹⁵ См. сноску № 2.

¹⁶ См. сноску № 2.

¹⁷ URL: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/blr163270.pdf>. – П. 5-10.

и состав отходов. Юридические лица и индивидуальные предприниматели имеют два варианта отбора проб и проведения измерений в рамках данной природоохранной меры: 1) посредством собственной аккредитованной лаборатории, либо 2) в случае её отсутствия вправе, привлечь уполномоченную и подчиненную Минприроды Республики Беларусь организацию, а также иные юридические лица, аккредитованные в Национальной системе аккредитации на основании заключаемых с ними договоров. В связи с этим вполне логично, что организация и осуществление указанного отбора проб и проведения измерений регламентируется в инструкциях по осуществлению производственных наблюдений с учетом специфики хозяйственной и иной деятельности конкретного субъекта. В соответствии с утратившим силу законодательством, такого рода деятельность, как вид аналитического (лабораторного) контроля в области охраны окружающей среды, именовалась производственным аналитическим контролем, позволяя более четко отграничить её от отбора проб и проведения измерений, осуществляемых в рамках иных форм экологического контроля, а также локального мониторинга окружающей среды¹⁸ [6, с. 232].

В законодательстве не устанавливаются временные рамки осуществления производственных наблюдений. С позиции надлежущей охраны окружающей среды, эффективного ЭСХД, разумно, во-первых, если природоохранная мера начинает применяться с началом хозяйственной и иной деятельности как деятельности, в процессе которой используются природные ресурсы и оказывается вредное воздействие на окружающую среду, и заканчивается её прекращением, во-вторых, если производственные наблюдения проводятся постоянно. Ранее в законодательстве устанавливались более конкретные временные рамки. Ликвидация подразделения, осуществлявшего производственный экологический контроль, допускалась только в случае прекращения деятельности соответствующих юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Кроме того, содержалось требование разработать, согласовать и утвердить инструкцию по осуществлению такого контроля в течение 60 дней со дня начала осуществления хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду¹⁹.

Заключение. Таким образом, производственные наблюдения имеют место на стадии реализации проектных и иных решений ЭСХД: непосредственного осуществления хозяйственной и иной деятельности до её прекращения. Природоохранная мера является сложившимся элементом ЭСХД, так как характеризуется наличием объектов, субъектов и порядка проведения. В случае правового закрепления такого сопровождения дальнейшая систематизация правовых норм, регулирующих производственные наблюдения, вполне логична в его рамках. Для причисления к его элементам имеет значение и тот факт, что производственные наблюдения могут затрагивать различные компоненты природной среды (природные объекты) и способствуют обеспечению экологической безопасности, то есть имеют универсальный природоохранный характер. Кроме того, они регулируются законодательством в области охраны окружающей среды.

Производственные наблюдения способствуют построению оптимальной модели хозяйственной и иной деятельности с позиции её воздействия на окружающую среду на стадии реализации проектных решений. Природоохранная мера позволяет учесть экологический фактор: откорректировать хозяйственную и иную деятельность по уменьшению негативного воздействия на окружающую среду. При этом такая корректировка имеет постоянный характер. Однако касаясь производственных наблюдений законодательство не нацелено на выход за рамки проверки соблюдения экологического законодательства в процессе реализации такой деятельности. При проведении производственных наблюдений не ставится задача выработать рекомендации, направленные на создание более благоприятного состояния окружающей среды, чем установлено экологическими требованиями.

Правовое закрепление не находит перечень объектов (видов хозяйственной и иной деятельности), на которые в обязательном порядке распространяются производственные наблюдения как природоохранный инструмент. Такой критерий отнесения хозяйственной и иной деятельности к их объектам, как воздействие на окружающую среду, не является однозначным. Установление в национальном законодательстве соответствующего перечня объектов и (или) видов хозяйственной и иной деятельности и (или) критериев причисления к таковым будет способствовать надлежащему правоприменению и станет оптимальным с позиции ЭСХД.

Правовое положение работников службы охраны окружающей среды является более определенным в отличие от специалистов по охране окружающей среды или работника, на которого возложены такие обязанности. Учитывая схожесть ряда осуществляемых указанными лицами природоохранных мероприятий, включая производственные наблюдения, при совершенствовании законодательства следует ориентироваться на нормы, определяющие правовое положение специалистов службы охраны окружающей среды. По этой же причине целесообразно стремиться к унификации требований к квалификации таких лиц.

ЛИТЕРАТУРА

1. Михайлова А.И. Эколого-правовое положение юридических лиц, оказывающих воздействие на окружающую среду: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Бел. гос. ун-т. – Минск, 2023. – 26 с.
2. Шахрай И.С. Некоторые проблемы правового регулирования экологического контроля // Юстиция Беларуси. – 2017. – № 3. – С. 43–47.

¹⁸ URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=C21300504&p1=1>. – П. 2.; См. сноску № 1. – Ст. 103; См. сноску № 2. – П. 7.

¹⁹ См. сноску № 17. – П. 10; См. сноску № 18. – П. 3.

3. Концепция формирования правовых основ Евразийского эколого-безопасного пространства / Т.И. Макарова, Э.С. Навасардова, В.Е. Лизгаро, О.В. Мороз, Н.А. Шинель, М.П. Курилович // Журнал Белорусского государственного университета. Серия «Право». – 2022. – № 1. – С. 100–111.
4. Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности / Т.И. Макарова и др.; под науч. ред. Т.И. Макаровой. – Минск: БГУ, 2016. – 191 с.
5. Мороз О.В. Правовые формы (виды) экологического аудита в Республике Беларусь // Аграрное и земельное право. – 2023. – № 11(227). – С. 139–141.
6. Лаевская Е.В., Лизгаро В.Е., Макарова Т.И. Научно-практический комментарий к Закону Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. «Об охране окружающей среды» в ред. Закона от 17 июля 2002 года. – Минск: Тонпик, 2005. – 272 с.

Поступила 04.01.2025

**LEGAL CONSOLIDATION OF TARGETS, ORGANISATION AND PROCEDURE FOR
CONDUCTING INDUSTRIAL OBSERVATIONS IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION,
RATIONAL (SUSTAINABLE) USE OF NATURAL RESOURCES**

O. MOROZ
(Belarusian State University, Minsk)

The article reveals the issues of legal consolidation of targets, organisation and procedure of industrial observations in the field of environmental protection, rational (sustainable) use of natural resources in the implementation of economic and other activities. It is concluded that this environmental protection measure is an established element of environmental support of economic and other activities at the stage of implementing design and other decisions. It is proposed to consider their targets in the context of verification activities of specialists and the environmental protection tool as a whole. It is established that the legal status of employees of the environmental protection service is more certain than that of environmental protection specialists and employees entrusted with environmental protection and industrial observations. The main stages of industrial observations are highlighted. Proposals for improving their legal consolidation are formulated.

Keywords: *industrial observations, environment, harmful effects, economic activity, environmental protection service.*