

# ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.116.7.207-217

А. В. Исакова\*

## Правовое обеспечение производственного экологического контроля от инвестиционного проекта до эксплуатации

**Аннотация.** В последние годы существенно увеличивается антропогенная нагрузка на окружающую среду, отмечаются аномалии приповерхностных температур земного шара. Одна из причин этого явления — наличие загрязняющих веществ, поступающих в окружающую среду от производственных объектов. Одной из функций государственного управления в области охраны окружающей среды является наделение хозяйствующих субъектов полномочиями проводить производственный экологический контроль за своей деятельностью, т.е. осуществлять самоконтроль. Производственный экологический контроль в основном регулируется экологическим и санитарно-эпидемиологическим законодательством. Поскольку в последние годы отмечается активная реализация крупных инвестиционных проектов, возникла необходимость провести анализ осуществления производственного экологического контроля на всех этапах реализации таких проектов с учетом последних изменений норм экологического законодательства и требований к производственному экологическому контролю.

**Ключевые слова:** экологическое право; экология; охрана окружающей среды; инвестиционный проект; производственный экологический контроль; инженерные изыскания; оценка воздействия на окружающую среду; проектная документация; перечень мероприятий по охране окружающей среды; внутренняя экспертиза; государственная экологическая экспертиза; государственная экспертиза; программа производственного экологического контроля; экологические правонарушения.

**Для цитирования:** Исакова А. В. Правовое обеспечение производственного экологического контроля от инвестиционного проекта до эксплуатации // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 7. — С. 207—217. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.116.7.207-217.

---

© Исакова А. В., 2020

\* Исакова Анна Викторовна, соискатель кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993  
isakova-anna@yandex.ru

## Legal Support of Industrial Environmental Control from Investment Project to Operation

**Anna V. Isakova**, Applicant for the Department of Environmental and Natural Resources Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993  
isakova-anna@yandex.ru

**Abstract.** In recent years, the anthropogenic load on the environment has increased significantly; anomalies in the surface temperatures of the globe are noted. One of the reasons for this phenomenon is the presence of pollutants entering the environment from production facilities. One of the functions of public administration in the field of environmental protection is to empower economic entities to carry out industrial environmental control over their activities, that is, to exercise self-control. Industrial environmental control is mainly regulated by environmental and sanitary-epidemiological legislation. Since in recent years there has been an active implementation of large investment projects, it became necessary to analyze the implementation of industrial environmental control at all stages of the implementation of such projects, taking into account the latest changes in environmental legislation and requirements for industrial environmental control.

**Keywords:** environmental law; ecology; environmental protection; investment project; industrial environmental control; engineering survey; environmental impact assessment; project documentation; list of environmental protection measures; internal expertise; state environmental review; state examination; industrial environmental control program; environmental offenses.

**Cite as:** Isakova AV. Pravovoe obespechenie proizvodstvennogo ekologicheskogo kontrolya ot investitsionnogo proekta do ekspluatatsii [Legal Support of Industrial Environmental Control from Investment Project to Operation]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(7):207-217. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.116.7.207-217. (In Russ., abstract in Eng.).

**П**роизводственный контроль в области охраны окружающей среды (производственный экологический контроль) является важной составляющей природоохранной деятельности. В последние годы фиксируются изменения климата на всем земном шаре<sup>1</sup>. Одной из причин данной проблемы являются загрязняющие вещества, поступающие в окружающую среду от строящихся и действующих предприятий и производственных объектов. Более 50 субъектов Российской Федерации подвержены влиянию химических и биологических загрязнений продуктов питания, питьевой воды, атмосферного воздуха и почв, воздействию физических факторов<sup>2</sup>. Правовое обеспечение единой государственной экологической политики

Российской Федерации требует стабильности законодательства и усиления контроля и надзора. Одной из функций государственного управления в области охраны окружающей среды является наделение полномочиями хозяйствующих субъектов самостоятельно осуществлять производственный экологический контроль в рамках своей деятельности.

Согласно ст. 67 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>3</sup> производственный экологический контроль осуществляется в целях обеспечения выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов, а также

<sup>1</sup> Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году» // URL: <http://www.mnr.gov.ru/> (дата обращения: 17.09.2019).

<sup>2</sup> Государственный доклад «О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации» // URL: <https://rosпотребнадзор.ru/> (дата обращения: 17.09.2019).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

в целях соблюдения требований в области охраны окружающей среды, установленных законодательством в области охраны окружающей среды. Субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны представлять сведения о лицах, ответственных за проведение производственного экологического контроля, об организации экологических служб на объектах хозяйственной и иной деятельности, а также результаты производственного экологического контроля в соответствующий орган государственного надзора.

Помимо Федерального закона «Об охране окружающей среды», производственный экологический контроль регулируется Федеральными законами «Об охране атмосферного воздуха», «Об экологической экспертизе», «Об отходах производства и потребления», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и др.

Впервые производственный экологический контроль получил законодательное закрепление в 1968 г., когда с целью улучшения качества и продолжительности жизни населения было принято решение оборудовать промышленные предприятия заводскими лабораториями для постоянного контроля «за соблюдением санитарно-гигиенических нормативов в цехах и на других производственных участках, а также за загрязнением атмосферного воздуха, почвы и водоемов промышленными выбросами»<sup>4</sup>.

Изучая практику работы предприятий в СССР, В. В. Круглов отмечает, что производственный экологический контроль «охватывал практически все стороны работы предприятия»<sup>5</sup>, но, по мнению С. А. Боголюбова, после 1990-х гг. производственный экологический контроль

«надолго утратил свои положительные качества в процессе состоявшихся в стране реформ»<sup>6</sup>. А. К. Голиченков под производственным экологическим контролем подразумевает «самоконтроль» предприятий<sup>7</sup>. В своей статье М. М. Бринчук и О. И. Саморукова определяют производственный экологический контроль как контроль за соблюдением норм экологического законодательства в корпорации (предприятии), а основной задачей ставят проверку исполнения требований экологического законодательства, а также внутренних и локальных актов<sup>8</sup>.

Из проведенного анализа видно, что производственный экологический контроль в основном рассматривают в рамках действующих хозяйствующих субъектов, когда установлены нормативы для выбросов, сброса сточных вод и мест накопления отходов и др., но каждое предприятие имеет цикл создания и реализации от замысла до действующего производственного объекта. В связи с чем появилась потребность рассмотреть вопрос об организации и о проведении производственного экологического контроля на всех этапах реализации крупного производственного инвестиционного проекта стоимостью более 1 млрд долл. США (далее — инвестиционный проект).

Реализацию инвестиционного проекта можно разделить на следующие этапы:

- 1) принятие решения об экономической целесообразности инвестиционного проекта;
- 2) разработка декларации о намерениях;
- 3) проведение инженерных изысканий;
- 4) оценка воздействия на окружающую среду и разработка проектной документации;
- 5) прохождение экспертизы;

<sup>4</sup> Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 05.07.1968 № 517 «О мерах по дальнейшему улучшению здравоохранения и развитию медицинской науки в стране» // Информационно-правовой портал «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 22.09.2019).

<sup>5</sup> Круглов В. В. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в промышленности. Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1989. С. 86.

<sup>6</sup> Боголюбов С. А. Правовое регулирование экологического контроля: теоретические проблемы // Аграрное и земельное право. 2008. № 12 (48). С. 73.

<sup>7</sup> Голиченков А. К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992. С. 156.

<sup>8</sup> Бринчук М. М., Саморукова О. И. Производственный экологический контроль как мера охраны природы // Экологическое право. 2007. № 3. С. 12.

- 6) строительство и ввод в эксплуатацию;
- 7) эксплуатация построенного объекта.

На **первом этапе** определяется вид деятельности инвестиционного проекта, экономическая целесообразность, формируется количество участников инвестиционного проекта, сроки реализации, выбирается регион для размещения инвестиционного проекта с учетом стратегических, природных, социальных, экологических и иных условий и особенностей. Оцениваются возможные экономические, социальные и экологические риски из-за особенностей региона и специфики деятельности инвестиционного проекта. Требования к организации и проведению производственного экологического контроля на данном этапе отсутствуют.

При разработке **декларации о намерениях** проводится предпроектная проработка, где:

- определяют варианты местоположения инвестиционного проекта (объекта строительства);
- выбирают приоритетный вариант;
- собирают материалы от местных органов исполнительной власти о санитарно-эпидемиологических и экологических условиях данного региона, о наличии особо охраняемых природных территорий;
- проводят оценку потребности в ресурсах (земельные участки, водные ресурсы, источники электроэнергии, транспортная доступность, доставка топлива, трудовые ресурсы, жилье для персонала и т.д.);
- учитывают перспективное развитие выбранного региона;
- оценивают влияние инвестиционного проекта на окружающую среду при эксплуатации объекта, прогнозируют количество загрязняющих веществ, поступающих в атмосферу, в водные объекты, определяют места выпуска очищенных сточных вод, прогнозируют количество образующихся отходов и целесообразные способы утилизации и места размещения отходов.

Можно сказать, что на стадии подготовки декларации о намерениях делается прогнозная

оценка возможного негативного воздействия на окружающую среду.

На **этапе инженерных изысканий** разрабатывают программу проведения инженерно-экологических изысканий, которая содержит:

- краткую природно-хозяйственную характеристику района размещения объекта;
- данные об экологической изученности района изысканий;
- сведения о зонах с особой чувствительностью территорий к предполагаемым воздействиям и о наличии особо охраняемых природных территорий;
- обоснование предполагаемых границ зоны воздействия.

Целью инженерно-экологических изысканий является «оценка современного состояния и прогноза возможных изменений окружающей природной среды под влиянием антропогенной нагрузки с целью предотвращения, минимизации или ликвидации вредных и нежелательных экологических и связанных с ними социальных, экономических и других последствий и сохранения оптимальных условий жизни населения»<sup>9</sup>.

Таким образом, на этапе инженерных изысканий проводится оценка фоновой (изначальной) состояния окружающей среды, которая в дальнейшем будет использоваться при подготовке материалов по оценке воздействия на окружающую среду и в составлении программ производственного экологического контроля при разработке проектной документации. Результаты инженерных изысканий можно будет использовать также в качестве нулевых показателей до начала деятельности и сравнивать с результатами производственного экологического контроля в период строительства и эксплуатации инвестиционного проекта. Такой подход позволит провести оценку негативного воздействия реализации инвестиционного проекта на окружающую среду.

На **четвертом этапе** ведется разработка материалов по оценке воздействия на окружающую среду (далее — ОВОС) и проектной документации на строительство и эксплуатацию инвести-

<sup>9</sup> СП 11-102-97. Инженерно-экологические изыскания для строительства : официальное издание. М. : ПНИИИС Госстроя России, 1997 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/871001220/> (дата обращения: 17.09.2019)

ционного проекта. Целью ОВОС является «предотвращение или смягчение воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду и связанных с ней социальных, экономических и иных последствий»<sup>10</sup>.

Результатами оценки воздействия на окружающую среду являются:

- информация о характере и масштабах воздействия объекта строительства на окружающую среду, об альтернативах реализации проекта, об оценке экологических и связанных с ними социально-экономических и иных последствий этого воздействия и их значимости, о возможности минимизации воздействий;
- выявление и учет общественных предпочтений при реализации инвестиционного проекта;
- решение по определению альтернативных вариантов реализации (место расположения объекта, выбор технологий и др.).

Необходимо отметить, что на этапе ОВОС отсутствуют требования к наличию и составу производственного экологического контроля.

Проектная документация состоит из раздела с результатами оценки воздействия на окружающую среду и раздела, состоящего из перечня мероприятий по предотвращению и (или) снижению возможного негативного воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду и по рациональному использованию природных ресурсов на период строительства и эксплуатации инвестиционного проекта<sup>11</sup>. На этапе подготовки проектной документации определяется категория объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду.

Обязательным требованием перечня мероприятий по охране окружающей среды является наличие программы производственного экологического контроля (мониторинга) за характером изменения компонентов экосистемы при

строительстве и эксплуатации инвестиционного проекта, а также при авариях.

Именно на этапе разработки проектной документации закладываются планы-графики производственного экологического контроля за негативным воздействием на окружающую среду и основными компонентами окружающей среды, определяются нормативы выбросов, сбросов, объемы накопления и виды отходов, нормативы физического воздействия и т.д. Формируются схемы и точки отбора проб для инструментальных замеров, просчитываются риски от возможных аварий, рассматриваются неблагоприятные метеорологические условия, учитывается перспективное развитие инвестиционного проекта. Именно по нормативам негативного воздействия на окружающую среду и разработанным мероприятиям, заложенным в проектной документации, будет вестись производственный экологический контроль в период строительства, период ввода в эксплуатацию и в начальный период эксплуатации инвестиционного проекта.

Можно сказать, что на этапе подготовки проектной документации закладывается система производственного экологического контроля за качественными и количественными показателями загрязняющих веществ, поступающих в окружающую среду, за показателями физического воздействия, за воздействием на растительность и животный мир, за исследованием экзогенных геологических процессов, за изменением состояния почвы и недр, за изменением поверхностных и подземных водных объектов, за состоянием атмосферного воздуха и т.д. Определяются риски для наиболее уязвимых компонентов окружающей среды и наиболее загрязняющие производственные площадки. Разрабатываются мероприятия по снижению негативного воздействия на окружающую среду в период строительства, в период эксплуатации и в период неблагоприятных метеорологических условий.

<sup>10</sup> Приказ Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» (зарегистрирован в Минюсте РФ 04.07.2000 № 2302) // Российская газета. № 170. 01.09.2000.

<sup>11</sup> Постановление Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 (ред. от 21.04.2018) «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» // СЗ РФ. 2008. № 8. Ст. 744.

**Этап экспертизы** обычно проводится в несколько стадий, где количество экспертиз зависит от сложности и опасности инвестиционного проекта. К основным видам экспертиз можно отнести:

- внутреннюю экспертизу;
- государственную экологическую экспертизу (при необходимости);
- государственную экспертизу;
- иные виды экспертиз.

Целью внутренней экспертизы является оценка соответствия материалов ОВОС и (или) проектной документации требованиям международных стандартов, законодательства, национальных стандартов, отраслевых регламентов, технических и локальных документов и т.д. Для этого приглашаются узкие специалисты, имеющие опыт в деятельности реализуемого проекта и (или) привлекаются независимые эксперты. На данном этапе проводится оценка целесообразности принятых технологических решений, определение готовности документации к прохождению внешних экспертиз, в том числе оценивается необходимость и возможность проведения производственного экологического контроля (например, наличие площадок для проведения производственного экологического контроля на источниках выбросов, наличие автоматизированных систем контроля за объемом и качеством сброса очищенных сточных вод, целесообразность строительства собственной лаборатории эколого-аналитического контроля и т.д.).

В практику внутренней экспертизы начинают входить такие известные международные методы высокоэффективного анализа предпроектной и проектной документации, как ENVID (Environmental Impact Identification — идентификация воздействия на окружающую среду), HAZID (hazard identific — определение опасности), What if? («Что, если?»)<sup>12</sup>. С помощью ENVID проводится всесторонний анализ экологического воздействия инвестиционного проекта, угрожающего окружающей и социальной среде. С помощью HAZID проводится оценка техно-

логических процессов и промышленных объектов, заложенных в проектной документации, на предмет обеспечения промышленной безопасности, охраны труда и окружающей среды. Метод *What if?* используется для определения опасностей на ранней стадии проектирования и при небольших изменениях существующего производственного процесса (предполагает ответы на вопросы, что произойдет, если из строя выйдет система очистки газов или система аварийного тушения пожара и т.д.). С помощью перечисленных методов проводится оценка рисков, где каждому риску присваивается соответствующая категория: низкая; умеренная; средняя; значительная; высокая; чрезвычайно высокая. С помощью оценки рисков выявляются уязвимые зоны производства, в том числе определяются зоны усиленного производственного экологического контроля. Одним из критериев оценки является оценка воздействия на окружающую среду, вероятность инцидента/происшествия и возможный ущерб окружающей среде. На основании этих методов вносятся изменения в технологические процессы и дорабатывается проектная документация.

Государственная экологическая экспертиза проводится при наличии объекта экологической экспертизы, которые указаны в ст. 11 и 12 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»<sup>13</sup>. Целью государственной экологической экспертизы является «установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду».

Государственная экспертиза проводится по материалам проектной документации, инженерных изысканий и сметной документации. Согласно Градостроительному кодексу Россий-

<sup>12</sup> Методы анализа рисков // URL: <https://hazop-expert.ru/services> (дата обращения: 17.09.2019)

<sup>13</sup> Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 02.0.2019) «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

ской Федерации<sup>14</sup> предметом государственной экспертизы является оценка соответствия проектной документации, в том числе программы производственного экологического контроля, требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий и оценка соответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов. Положительное заключение государственной экспертизы является обязательным требованием для получения разрешения на строительство.

К иным видам экспертиз относятся: независимая экспертиза, экспертиза промышленной безопасности, государственная историко-культурная экспертиза, санитарно-эпидемиологическая экспертиза и др.

Из проведенного анализа можно сказать, что на этапе внутренней и государственной экспертизы программа производственного экологического контроля проверяется на соответствие требованиям международных стандартов, нормам природоохранного и санитарного законодательства, требованиям национальных стандартов, отраслевых регламентов, нормативных и иных документов.

**На этапе строительства и ввода в эксплуатацию** инвестиционного проекта ведутся основные работы по реализации проекта, в процессе которых осуществляются выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов, оказывается физическое воздействие и др. В соответствии с ч. 2 ст. 69.2 Федерального закона «Об охране окружающей

среды» при строительных работах более 6 месяцев<sup>15</sup> такой объект подлежит постановке на государственный учет с присвоением категории объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду (далее — НВОС). Строительная площадка, осуществляющая сбросы сточных вод (в том числе в централизованные системы водоотведения) и (или) выбросы загрязняющих веществ в объеме свыше 10 т в год, относится к III категории объектов НВОС. Для объектов III категории НВОС должна разрабатываться программа производственного экологического контроля на период деятельности строительной площадки с последующим предоставлением отчетности в Росприроднадзор<sup>16</sup>. Если в проектной документации предусмотрено проведение производственного экологического контроля в период строительных работ и в период ввода в эксплуатацию, то независимо от категории объекта НВОС предусматривается разработка программы производственного экологического контроля, его организация и проведение с последующей подготовкой отчета и сдачей его в составе исполнительно-разрешительной документации объекта строительства. За основу программы производственного экологического контроля берется программа, разработанная в составе проектной документации, в случае необходимости программа дорабатывается, вносятся уточняющие и (или) дополнительные требования, но ни в коем случае не ущемляющие.

Этап строительства носит характер краткосрочного воздействия, здесь особое внимание уделяется наличию природоохранных разрешительных документов, качеству строительных работ (например: работы в полосе отвода земель, работы на землях лесного фонда и в водоохраных зонах, сохранение объектов животного и растительного мира, предотвращение развития

<sup>14</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

<sup>15</sup> Письмо Росприроднадзора от 31.10.2016 № АС-09-00-36/22354 «О ведении государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> / (дата обращения: 11.10.2019).

<sup>16</sup> Приказ Минприроды России от 14.06.2018 № 261 «Об утверждении формы отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 03.09.2018.

экзогенных процессов, снятие и складирование плодородного слоя почвы, обращение с отходами, проведение технической и биологической рекультивации, отрабатываются режимы настройки оборудования, где учитываются выбросы, сбросы и др.), контролю за выполнением предписаний природоохранных органов, экологических служб и замечаний заказчика.

**На этапе эксплуатации** инвестиционного объекта в первую очередь устанавливается категория объекта НВОС: сильное (I категория); умеренное (II категория); незначительное (III категория); минимальное (IV категория).

Объекты, оказывающие сильное, умеренное и незначительное негативное воздействие, обязаны разрабатывать программу производственного экологического контроля и ежегодно отчитываться о ее выполнении в Росприроднадзор. Для объектов I категории программа производственного экологического контроля входит в состав комплексного экологического разрешения, для объектов II категории информация о программе производственного экологического контроля указывается в декларации воздействия на окружающую среду, для объектов III категории программа производственного экологического контроля разрабатывается отдельно. Для объектов I категории программа производственного экологического контроля дополнительно содержит программу создания системы автоматического контроля или сведения о наличии системы автоматического контроля.

Приказами Минприроды РФ утверждены требования к содержанию программы<sup>17</sup> и отчету<sup>18</sup> производственного экологического контроля, где основными разделами являются:

- учет стационарных источников выбросов;
- контроль за поступлением загрязняющих веществ от стационарных источников выбросов;

- наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха;
- контроль за учетом объема забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и объема сброса сточных, в том числе дренажных, вод и их качества;
- наблюдения за водными объектами и состоянием водоохранных зон;
- контроль за эффективностью работы очистных сооружений;
- контроль за обращением с отходами.

Можно сказать, что производственный экологический контроль состоит из обязательной части (требования к программе и отчету) и вспомогательной части, которая формируется из требований проектной документации, требований субъектов Российской Федерации по конкретному региону, требований, предъявляемых внутри самого хозяйствующего субъекта, и иных требований. Поэтому, помимо выполнения обязательной программы производственного экологического контроля, во вспомогательной части самим хозяйствующим субъектом проверяется текущая деятельность основных производств, по результатам чего проводятся корректирующие мероприятия по снижению негативного воздействия на окружающую среду.

Производственный экологический контроль внутри хозяйствующего субъекта проводится сотрудниками экологической службы/отдела путем организации своевременной разработки природоохранной разрешительной документации и отчетности, участия в выездных проверках производственных площадок, при необходимости с привлечением специализированных лабораторий (организаций) для осуществления инструментальных замеров, с помощью риск-ориентированного подхода определяются наиболее уязвимые площадки в части сильного воздействия на окружающую среду, низкой

<sup>17</sup> Приказ Минприроды России от 28.02.2018 № 74 «Об утверждении требований к содержанию программы производственного экологического контроля, порядка и сроков представления отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>18</sup> Приказ Минприроды России от 14.06.2018 № 261 «Об утверждении формы отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.



эффективности очистных сооружений и т.д. По результатам проверки разрабатываются мероприятия по устранению выявленных нарушений и снижению негативного воздействия на окружающую среду.

В последнее время многие производства внедряют высокоэффективную систему оптимизации «Бережливое производство 5-С», которая представляет собой систему организации производства, направленную на непрерывное совершенствование деятельности организации. С конца 1990-х гг. многие производства внедряют систему экологического менеджмента на соответствие деятельности хозяйствующего субъекта требованиям международных стандартов ISO 14001. Подобная сертификация проводится с целью «достижения баланса между окружающей средой, обществом и экономикой, для удовлетворения существующих потребностей без создания рисков для будущих поколений удовлетворять свои потребности»<sup>19</sup>. Успех подобных программ в первую очередь зависит от приверженности высшего руководства и работников предотвращению и смягчению неблагоприятных экологических воздействий.

Широкое распространение получает риск-ориентированный подход, целью которого является «оптимальное использование трудовых, материальных и финансовых ресурсов, задействованных при осуществлении контроля, снижения издержек на этапе проектирования, строительства, эксплуатации хозяйствующих субъектов и повышения результативности своей деятельности при организации контроля». С помощью оценки рисков можно выявить слабые зоны в хозяйственной деятельности и усилить производственный экологический контроль в уязвимой зоне и (или), наоборот, ослабить в более защищенных зонах.

Отличительной особенностью этапа строительства от этапа эксплуатации является то,

что этап строительства носит краткосрочный и временный характер, а в период эксплуатации можно проследить динамику изменений. Таким образом, действующее производство может проводить сравнительную оценку своей деятельности по результатам многолетних наблюдений за качественными и количественными показателями негативного воздействия, внедрять системы контроля с помощью автоматизированных систем и программных комплексов по учету данных, выявлять наиболее негативные источники выделения и загрязнения, слабые зоны производства для усиленного контроля, проводить модернизацию технологий и оборудования, отслеживать эффективность корректирующих мероприятий.

**Консервация и ликвидация** объектов хозяйственной и иной деятельности проводится по проектной документации с соблюдением требований промышленной безопасности и охраны окружающей среды. В последнее время выявилась проблема накопленного экологического вреда на территориях, на которых в прошлом осуществлялась экономическая и иная деятельность и (или) расположены бесхозяйственные объекты капитального строительства и объекты размещения отходов. То есть требование по проведению производственного экологического контроля при консервации и ликвидации объектов не было выполнено.

При изучении судебной практики в части производственного экологического контроля фиксируются нарушения, выразившиеся в превышении нормативов в пределах погрешности измерений. К примеру, при осуществлении производственного экологического контроля за загрязнением почв на производственной площадке и фоновым содержанием нефтепродуктов в почве были зафиксированы превышения по нефтепродуктам в 1,01 раза (0,8 %), в 1,03 раза (3,3 %) <sup>20</sup> при погрешности методики <sup>21</sup>

<sup>19</sup> ГОСТ Р ИСО 14001-2016. Системы экологического менеджмента. Требования и руководство по применению // URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200134681> (дата обращения: 17.09.2019).

<sup>20</sup> Решение Арбитражного суда Краснодарского края по делу от 12.05.2017 № А32-44720/2016 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.10.2019).

<sup>21</sup> ПНД Ф 16.1:2.2.22-98. Количественный химический анализ почв. Методика выполнения измерений массовой доли нефтепродуктов в минеральных, органогенных, органо-минеральных почвах и донных

измерения 25 %. Суд не учел данного довода и привлек хозяйствующий субъект к административной ответственности за загрязнение почв. Получается, что все зафиксированные превышения находились в диапазоне погрешности измерений, что, по существу, не может являться превышением. Отсюда следует, что привлечение к административной ответственности по причине превышения загрязнений компонентов окружающей среды по результатам инструментальных измерений в диапазоне погрешностей методик в настоящее время никак не урегулировано, что говорит о необходимости создать оговорку или внести уточнения о нормативах допустимых диапазонов превышений/непревышений при инструментальных замерах.

За непроведение производственного экологического контроля, нарушение плана-графика контроля, невыполнение требуемых инструментальных измерений хозяйствующий субъект может быть привлечен к административной ответственности по общей экологической статье 8.1 (несоблюдение экологических требований) Кодекса об административных правонарушениях РФ<sup>22</sup> с наложением штрафа на юридических лиц от 20 тыс. до 100 тыс. руб. Хозяйствующий субъект привлекается к административной ответственности за сокрытие или искажение экологической информации при осуществлении производственного экологического контроля по ст. 8.5 КоАП РФ с наложением штрафа на юридических лиц от 20 тыс. до 80 тыс. руб. Хозяйствующие субъекты могут привлекаться к административной ответственности в части:

— нарушения требований по проведению мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды на территориях объектов размещения отходов производства и потребления и в пределах их воздействия на окружающую среду (ч. 11 ст. 8.2 КоАП РФ, с наложением штрафа на юридических лиц от 200 тыс. до 350 тыс. руб.);

— неисполнения обязанности по проведению контроля за состоянием объекта размещения отходов производства и потребления и его воздействием на окружающую среду или по проведению работ по восстановлению (рекультивации или консервации) нарушенных земель после окончания эксплуатации объекта размещения отходов производства и потребления (ч. 2 ст. 8.7 КоАП РФ, с наложением штрафа на юридических лиц от 70 тыс. до 150 тыс. руб.);

— нарушения контроля за выбросами вредных веществ в атмосферный воздух (ч. 3 ст. 8.21 КоАП РФ, с наложением штрафа на юридических лиц от 10 тыс. до 20 тыс. руб. или административным приостановлением деятельности на срок до 90 суток).

Отдельной статьи по административному нарушению организации производственного экологического контроля не существует.

На основании проведенного анализа можно сказать, что производственный экологический контроль — это целая система мер по охране окружающей среды, рациональному использованию природных ресурсов и восстановлению окружающей среды, выстроенная самим хозяйствующим субъектом с привлечением собственных и (или) сторонних специалистов/экспертов по организации проведения контроля за соблюдением норм международных стандартов, экологического и санитарно-эпидемиологического законодательства, требований отраслевых регламентов, нормативных и локальных документов, контроля за состоянием окружающей среды близлежащих территорий, за соблюдением нормативов негативного воздействия на окружающую среду, за проведением экологических инженерных изысканий, за разработкой материалов по оценке воздействия на окружающую среду и за разделом по охране окружающей среды в проектной документации, за внедрением автоматизированных систем контроля и программных комплексов по консолидации

отложениях методом ИК-спектрометрии (утв. Госкомэкологией России 10.11.1998) // СПС «Консультант-Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 11.10.2019).

<sup>22</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

данных, по организации и проведению оценки рисков возможного негативного воздействия на окружающую среду, с последующей разработкой превентивных мер/мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, с последующим контролем за выполнением разработанных мер и оценкой эффективности принятых мер, направленных на постоянное совершенствование производства и охраны окружающей среды на хозяйствующих субъектах.

В качестве совершенствования экологического законодательства можно рекомендовать:

- 1) принять базовый документ по требованиям к составу и содержанию программы производственного экологического контроля на этапе разработки проектной документации;
- 2) разработать и принять нормативный правовой акт в части организации производственного экологического контроля и отчетности на хозяйствующем субъекте, включая этап строительства и ввода в эксплуатацию;
- 3) принять требования к программе и отчету производственного экологического контроля для объектов I—III категории НВОС с формулировкой «осуществление контроля с учетом требований проектной документации, прошедшей государственную экспертизу» (например, в части контроля за растительностью и животным миром);
- 4) разработать и принять статью в Кодексе РФ об административных правонарушениях за нарушения в части невыполнения производственного экологического контроля на хозяйствующем субъекте I—III категории НВОС в соответствии с программой производственного экологического контроля и проектной документацией;
- 5) принять поощряющую систему налогообложения для хозяйствующего субъекта за проведение проактивных мер и мероприятий по результатам производственного экологического контроля.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Боголюбов С. А. Правовое регулирование экологического контроля: теоретические проблемы // *Аграрное и земельное право*. — 2008. — № 12 (48). — С. 72—75.
2. Бринчук М. М., Саморукова О. И. Производственный экологический контроль как мера охраны природы // *Экология и промышленность России*. — 2008. — Февраль. — С. 50—53.
3. Голиченков А. К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1992. — 325 с.
4. Круглов В. В. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в промышленности. — Свердловск : Изд-во Урал. Ун-та, 1989. — 172 с.

*Материал поступил в редакцию 14 октября 2019 г.*

## REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bogolyubov S. A. Pravovoe regulirovanie ekologicheskogo kontrolya: teoreticheskie problemy // *Agrarnoe i zemel'noe pravo*. — 2008. — № 12 (48). — S. 72—75.
2. Brinchuk M. M., Samorukova O. I. Proizvodstvennyj ekologicheskij kontrol' kak mera ohrany prirody // *Ekologiya i promyshlennost' Rossii*. — 2008. — Fevral'. — S. 50—53.
3. Golichenkov A. K. Ekologicheskij kontrol': teoriya, praktika pravovogo regulirovaniya : dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 1992. — 325 s.
4. Kruglov V. V. Organizacionno-pravovye voprosy ohrany okruzhayushchej sredy v promyshlennosti. — Sverdlovsk : Izd-vo Ural. Un-ta, 1989. — 172 s.