

МЕХАНИЗМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАБЛЮДЕНИЯ ЗА СОСТОЯНИЕМ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА НЕЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Акрамова Дильдора

Студентка 2го курса Факультет международного права и сравнительного правоведения
Ташкентский государственный юридический университет

***Аннотация.** В статье исследуются правовые механизмы экологического мониторинга и оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) в Республике Узбекистан. Проведен сравнительно-правовой анализ с международными стандартами и зарубежным опытом. На основе исследования Конвенции Эспо 1991, Орхусской конвенции 1998, Рио-декларации 1992 и практики международного суда ООН выявлены расхождения между национальным законодательством и международными обязательствами. Предъявлены предложения по кодификации экологического законодательства, укреплению общественного участия и развитию цифрового мониторинга.*

***Ключевые слова:** экологический мониторинг, экологический контроль, государственная экологическая экспертиза, оценка воздействия на окружающую среду, ОВОС, международное экологическое право, Конвенция Эспо, Орхусская конвенция.*

1. Введение

Современное развитие общества сопровождается значительным увеличением антропогенного воздействия на окружающую среду, что

повышает потребность в создании эффективных правовых механизмов её защиты. В связи с этим, особое значение приобретают институты экологического мониторинга, контроля, экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду, которые являются ключевыми составляющими системы экологического управления. В доктрине правовой механизм охраны окружающей среды понимается как совокупность законодательно установленных мер и средств, обеспечивающих превентивное и текущее воздействие на субъекты хозяйственной деятельности с целью минимизации ее

негативных экологических последствий¹. В нынешних условиях экологической уязвимости Центральноазиатского региона, в следствие деградации бассейна Аральского моря, загрязнения атмосферного воздуха в зонах промышленности, засоления, эрозии и деградации сельскохозяйственных земель, - данные институты приобретают особое значение для Республики Узбекистан.

2. Механизмы правового обеспечения охраны окружающей среды

2.1. Экологический мониторинг

Экологический мониторинг – это системная деятельность, направленная на наблюдение за состоянием окружающей среды, выявление изменений, оценку их последствий и прогнозирование развития природных процессов². Правовую основу данного института в Республике Узбекистан составляют Закон «Об охране природы» (ст. 28), Закон «О гидрометеорологической деятельности» (ст. 13), Закон «Об экологическом контроле» (ст. 20), а также постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 5 сентября 2019 года № 737, которым утверждено Положение о мониторинге окружающей природной среды. Согласно данному Положению, государственный мониторинг окружающей природной среды представляет собой систему регулярных наблюдений, проводимых по утверждённой программе, за состоянием биотических и абиотических компонентов экосистем, их изменением под влиянием антропогенной деятельности³. Особым достижением последних лет является создание в Национальном комитете по экологии и изменению климата Республики Узбекистан Единой геоинформационной базы данных на основе ГИС-технологий, а также требование обязательного подключения автоматических станций к этой базе

данных в режиме реального времени, закрепленное с 1 января 2021 года.

2.2. Экологический контроль: понятие, виды и функции

¹Щитова Н. В. Правовой механизм охраны окружающей среды: содержание и структура // Вестник юридического факультета ЮФУ. — 2023. — Т. 10, № 3. — С. 115.2-/

²Ахмедова Ш. О. Экологическое право: учебное пособие. — Ташкент: Издательство Ташкентского государственного юридического университета, 2025. — 240 с.

³ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 05.09.2019 № 737.

Наряду с мониторингом ключевым элементом правового механизма охраны окружающей среды выступает экологический контроль. Согласно **статье 3 Закона Республики Узбекистан «Об экологическом контроле»⁴**, экологический контроль представляет собой систему государственных и общественных мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушений природоохранного законодательства, а также на повышение эффективности экологической деятельности. В законе закреплены 4 вида экологического контроля: государственный, ведомственный, производственный и общественный. Согласно учебнику Ш. О. Ахмедовой «Экологическое право», принято выделять 3 функции экологического контроля: предупредительную (профилактика нарушений через осознание субъектами возможности проверки); информационную (сбор и систематизация данных о соблюдении природоохранных требований); карательную (применение мер ответственности после выявления нарушений)⁵.

Государственный экологический контроль осуществляется от имени государства специально уполномоченными органами, носит вне- и надведомственный характер и предполагает применение мер административного наказания вплоть до приостановления деятельности, лишения права природопользования и наложения взыскания. Центральную координирующую роль в этой системе выполняет Национальный комитет по экологии и изменению климата Республики Узбекистан. Экологический контроль могут проводить также Министерство здравоохранения Республики Узбекистан, Государственный комитет промышленной безопасности Республики Узбекистан, Министерство внутренних дел Республики Узбекистан, Министерство водного хозяйства Республики Узбекистан,

Министерство сельского хозяйства Республики Узбекистан, Агентство по карантину и защите растений при Министерстве сельского хозяйства Республики Узбекистан и Комитет ветеринарии и развития животноводства

⁴ Закон Республики Узбекистан «Об экологическом контроле» от 27.12.2013.

⁵ Ахмедова Ш. О. Экологическое право: учебное пособие. — Ташкент: Издательство Ташкентского государственного юридического университета, 2025. — 240 с.

Республики Узбекистан при Министерстве сельского хозяйства Республики Узбекистан. Наделение столь широкого круга органов власти контрольными функциями в области охраны окружающей среды при отсутствии единого процессуального регламента приводит на практике к дублированию проверочных мероприятий и нечеткому разграничению обязанностей.

Ведомственный контроль за состоянием окружающей среды осуществляется органами государственного и хозяйственного управления в отношении подведомственных организаций. Формами ведомственного контроля являются проверки, мониторинг окружающей среды и инспектирование подведомственных организаций.

Производственный экологический контроль проводится хозяйствующими субъектами в рамках их собственной деятельности. Это включает в себя проверку выполнения планов по охране окружающей среды, соблюдения экологических норм производственной деятельности, а также экологический аудит. Хозяйствующие субъекты, деятельность которых связана с загрязнением окружающей среды, обязаны проводить инструментальные измерения фактических выбросов и сбросов в соответствии с методиками Национального комитета по экологии и изменению климата Республики Узбекистан.

Институт общественного экологического контроля, закреплённый в **статье 32 Закона «Об охране природы»** и детализированный в Законе «Об экологическом контроле» и осуществляемый общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами, на практике реализуется недостаточно активно и корректно. Общественные организации и граждане вправе проводить экологическую экспертизу, обращаться в

государственные органы и суд, а специально подготовленные общественные инспекторы вправе участвовать в качестве наблюдателей при проведении государственного контроля. Однако заключения общественной экологической экспертизы носят рекомендательный характер и не порождают правовых последствий, а реальный доступ к экологической информации, необходимой для участия граждан, остаётся ограниченным.

Стоит также упомянуть важную доктринальную проблему соотношения понятий «экологический контроль» и «экологический надзор». При проведении контроля уполномоченный орган имеет право вмешиваться в деятельность подконтрольного субъекта, в то время как надзор может осуществляться в отношении состояния самого объекта воздействия без такого вмешательства⁶. Действующее законодательство Узбекистана не проводит такого различия, что на практике создает неопределенность относительно допустимых форм воздействия контрольных органов на хозяйствующие субъекты.

2.3. Экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду.

ОВОС и государственная экологическая экспертиза занимают ключевое место в системе предупреждения негативного воздействия на окружающую среду. ОВОС направлена на принятие экологически обоснованных решений путём определения возможных неблагоприятных воздействий, оценки экологических рисков, учёта общественного мнения и разработки мер по предотвращению или минимизации вреда⁷. Процедура включает этапы уведомления, предварительной оценки, составления технического задания, проведения исследований, подготовки предварительного варианта материалов с ознакомлением общественности и подготовки окончательной документации, и результаты ОВОС входят в состав материалов, представляемых на государственную экологическую экспертизу.

Государственная экологическая экспертиза проводится специализированными Центрами государственной экологической экспертизы Национального комитета по экологии и изменению климата на основании Постановления Кабинета Министров от 7 сентября 2020 года № 541. Срок

проведения составляет от 5 до 20 рабочих дней с возможным продлением до двух месяцев для технически сложных объектов⁸. Заключение экспертной

⁶ Щитова Н. В. Указ. соч. С. 118.

⁷ Правовое обеспечение экологического мониторинга, контроля и экспертизы. Указ. соч. — С. 20.

⁸ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 7 сентября 2020 г. № 541 «Об утверждении Положения о государственной экологической экспертизе».

комиссии после утверждения компетентным органом приобретает юридическую силу: положительное заключение является необходимым условием для открытия финансирования кредитными организациями и реализации объекта.

Принципиальное различие между ОВОС и экологической экспертизой состоит в следующем: ОВОС – это процедура, направленная на выявление характеристик и уровня потенциального воздействия предлагаемой или планируемой деятельности на окружающую среду, ожидаемых экологических и связанных с ними социально-экономических последствий, а также разработку мер по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, согласно **пункту 3** указанного Постановления Кабинета Министров, экологическая экспертиза – последующая независимая верификация готового проекта специально уполномоченной комиссией с вынесением обязательного заключения о допустимости реализации объекта. Экологическая экспертиза, в отличие от текущего контроля или ответственности за последствия, носит исключительно предупредительный характер, поскольку проводится до начала потенциально вредной деятельности.

3. Международно-правовые акты в сфере экологического мониторинга и ОВОС

Международно-правовое регулирование в данной сфере складывалось поэтапно. Стокгольмская декларация по окружающей человека среде 1972 года закрепила в Принципе 21 обязанность государств обеспечивать, чтобы деятельность в пределах их юрисдикции не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами национальной юрисдикции. Рио-де-Жанейрская декларация 1992 года в Принципе 17 прямо установила, что

ОВОС как национальный инструмент должна осуществляться в отношении деятельности, которая может оказать значительное негативное воздействие на окружающую среду. Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 года, Конвенция о биологическом разнообразии 1992 года и Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием 1994 года устанавливают обязательства государств-

участников по ведению мониторинга и регулярному обмену экологическими данными.

Ключевым договорным инструментом в сфере трансграничной ОВОС является Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте⁹, принятая под эгидой ЕЭК ООН в г. Эспо (Финляндия) в 1991 году. Данная Конвенция обязывает государств-участников уведомлять о планируемой деятельности, которое может иметь трансграничное воздействие и проводить консультации до принятия окончательного решения. Процессуальное измерение природоохранных прав обеспечивает Орхусская конвенция 1998 года о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды¹⁰, устанавливающая минимальные стандарты прозрачности экологического управления, обязательного участия общественности в процедуре ОВОС и эффективных средств правовой защиты в данной сфере.

Особое значение для понимания обычного правового статуса ОВОС имеет решение Международного суда ООН по делу о заводах по производству бумаги на реке Уругвай (Аргентина против Уругвая, 2010)¹¹. Суд ясно дал понять, что обязательство проводить ОВОС в отношении деятельности, способной нанести значительный трансграничный ущерб, является нормой общего международного права. Эта позиция была подтверждена в последующей практике суда, а также в доктринальных исследованиях по международному экологическому праву: согласно Бирни, Бойла и Редгвелла, обязательство по ОВОС в отношении значительного трансграничного ущерба уже включено в свод норм обычного международного права¹², что означает, что данный

⁹ Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Эспо, 25 февраля 1991 г. ЕЭК ООН. Вступила в силу 27 июня 1997 г.

¹⁰ Конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды. Орхус, 25 июня 1998 г. // 38 ILM (1999) 517.

¹¹ ICJ. Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay). Judgment of 20 April 2010. Para. 204.

¹² Birnie P., Boyle A., Redgwell C. International Law and the Environment. 3rd ed. — Oxford: Oxford University Press, 2009. — P. 164–165.

стандарт является обязательным для всех стран, независимо от их участия в договорных механизмах.

4. Пробелы и недостатки в законодательстве Республики Узбекистан и перспективы его развития

Анализ действующего законодательства Узбекистана по сравнению с международными стандартами и зарубежным опытом позволяет выявить ряд проблем, существенно снижающих эффективность правового регулирования в данной сфере, и в то же время отметить конкретные пути их преодоления. Первый и самый важный недостаток - разрозненность нормативной базы. Законы о мониторинге, контроле, ОВОС и экспертизе распределены по нескольким законодательным и нормативным актам без единой системной связи. Ключевые превентивные механизмы – ОВОС и способы мониторинга регулируются постановлениями Кабинета министров, а не законами. Устраняя этот недостаток, должна быть проведена кодификация экологического законодательства - принятие Экологического кодекса Республики Узбекистан, который устранил нормативные коллизии, обеспечит единство регулирования и выведет ключевые процессуальные механизмы на правовой уровень. Кодификация также создаст необходимую основу для последовательного различения понятий "экологический контроль" и "экологический надзор" в отношении конкретных полномочий уполномоченных органов.

Второй важный момент - институциональная разрозненность системы мониторинга. Восемь различных департаментов осуществляют государственный контроль в рамках своей отраслевой компетенции, выполняя только формальную координационную роль Национального комитета по экологии и изменению климата. На практике это создает риск несоответствия

методологии наблюдения, дублирования данных и отсутствия целостной оценки экологической ситуации. Ответом на эту проблему должно стать развитие инфраструктуры цифрового мониторинга: расширение сети автоматических станций для перехода к наблюдению в реальном времени и предоставление общего доступа к данным единой базы геоинформационной

базы укрепит информационную основу как государственного управления, так и общественного контроля.

Третья проблема - слабость механизмов социального участия. Узбекистан не является участником Орхусской конвенции, и положения действующего законодательства об общественном экологическом контроле носят преимущественно декларативный характер. Выводы общественной экологической экспертизы не являются обязательными для уполномоченных органов, фактический доступ граждан к экологической информации ограничен, механизм судебной защиты по экологическим вопросам фактически не разработан. В отличие от практики США и ЕС, в которой публичное участие является полноценным инструментом экологического планирования, в Узбекистане оно остается лишь формальным элементом. Присоединение к Орхусской конвенции обеспечит минимальные юридические требования для участия общественности, доступа к экологической информации и доступа к правосудию, тем самым преобразуя декларативные нормы в реальные процедурные гарантии.

5. Заключение

Таким образом, правовые положения в области экологического мониторинга, контроля и оценки воздействия на окружающую среду в Республике Узбекистан имеют хорошо развитую нормативную базу, но характеризуются системными проблемами, препятствующими их полному внедрению. Приближение к международным стандартам, разработка законов и реальное усиление участия общественности не только устранят выявленные противоречия, но и создадут правовую основу для эффективной охраны

окружающей среды в условиях растущих экологических вызовов.

Список использованной литературы

Нормативно-правовые акты Республики Узбекистан

1. Закон Республики Узбекистан «Об охране природы» от 09 декабря 1992 г. № 754-XII
2. Закон Республики Узбекистан «Об экологическом контроле» от 27 декабря 2013 г. № ЗРУ-363.
3. Закон Республики Узбекистан «Об экологической экспертизе, оценке воздействия на окружающую среду и стратегической оценке» от 24 февраля 2025г № ЗРУ-1036.
4. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 5 сентября 2019 г. № 737 «О совершенствовании системы мониторинга окружающей природной среды».
5. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 7 сентября 2020 г. № 541 «Об утверждении Положения о государственной экологической экспертизе».

Международные правовые акты и судебная практика

6. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Эспо, 25 февраля 1991 г. ООН. Вступила в силу 27 июня 1997 г.
7. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды (Орхус, 25 июня 1998 г.) // 38 ILM. — 1999. — Р. 517.
8. Рамочная конвенция Организации Объединённых Наций об изменении климата (Нью-Йорк, 1992 г.).
9. Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay) :

Judgment of 20 April 2010 // International Court of Justice. — Para. 204.

Научная и учебная литература

10. Щитова Н. В. Правовой механизм охраны окружающей среды: содержание и структура // Вестник юридического факультета ЮФУ. — 2023. — Т. 10, № 3. — С. 115–120.
11. Мороз О. Правовое регулирование оценки воздействия на окружающую среду // Юстыцыя Беларусі. — 2013. — № 6. — С. 47–48.
12. Ахмедова Ш. О. Экологическое право : учебное пособие. — Ташкент : Издательство Ташкентского государственного юридического университета, 2025. — 240 с.
13. Birnie P., Boyle A., Redgwell C. International Law and the Environment. 3rd ed. — Oxford: Oxford University Press, 2009. — P. 164–165.