

Р. Гафуров,

Первый заместитель начальника Академии
Генеральной прокуратуры Республики Узбекистан

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ЭКОЛОГИИ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Аннотация: мақолада экология ва атроф муҳитни ҳимоя қилиш соҳасидаги қонунчилик устидан прокурор назоратининг ҳуқуқий асослари таҳлил қилинган ҳамда унинг ўзига хос жиҳатлари ва вазифалари кўриб чиқилган.

Таянч сўзлар: экологик муаммолар, экология, ҳуқуқий асослар, прокурор назорати.

Аннотация: в статье проводится анализ правовых основ прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере экологии и охраны окружающей среды, рассматриваются его специфика и задачи.

Ключевые слова: экологические проблемы, экология, правовые основы, прокурорский надзор.

Abstract: the article analyzes the concept of prosecutorial supervision over the execution of legislation in the field of ecology and environmental protection considering its special features and objectives.

Keywords: environmental problems, environment, legal basis, prosecutorial supervision.

Быстрое развитие экономики, увеличение производственных сил, усиление спроса на топливно-энергетические ресурсы, а также повышение ввиду этого влияния человека на природную среду и, как следствие, ухудшение экологической обстановки (деградация и опустынивание земель, загрязнение водных бассейнов, выбросы вредных газов, уменьшение биоразнообразия и др.) самым серьезным образом влияют на качество жизни людей.

Ввиду этого вопросы рационального использования, сбережения и приумножения природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности и защиты окружающей среды имеют общегосударственное значение и качественное решение данных вопросов невозможно без соответствующего нормативно-правового регулирования.

Проводя анализ правовых основ прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере экологии и охраны окружающей среды целесообразно дать краткую характеристику законодательству в данной сфере.

Согласно Юридической энциклопедии под «законодательством» понимается один из основных способов осуществления своих функций государством, выражающийся в издании законов органами государственной власти, а также свод правовых норм, полностью регулирующих социальные отношения [1]. Практически аналогичное толкование дает и Национальная энциклопедия Узбекистана, перечисляя при этом список актов, относящихся к законодательству [2].

Вместе с тем, Статья 6 Закона Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах» гласит, что нормативно-правовые акты являются актами законодательства и образуют законодательство Республики Узбекистан [3]. Таким образом, исходя из норм закона к законодательству относятся все нормативно-

правовые акты, а именно Конституция и законы Республики Узбекистан, постановления палат Парламента Республики Узбекистан, указы и постановления Президента Республики Узбекистан, постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан, приказы и постановления министерств, государственных комитетов и ведомств, решения органов государственной власти на местах.

Следует отметить, что в нормативно-правовой базе Республики Узбекистан не имеется обобщенного понятия законодательства в сфере экологии и охраны окружающей среды в нормативно-правовой базе. Так, в соответствии с Законом Республики Узбекистан «Об охране природы» к природоохранному законодательству относятся нормативно-правовые акты, регулирующие отношения в области охраны природы и рационального использования природных ресурсов, в число которых помимо названного закона включены земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране и использовании атмосферного воздуха, растительного и животного мира и иные акты законодательства Республики Узбекистан [4]. Аналогичные нормы имеются в других законах, регулирующих отношения в сфере экологии и охраны окружающей среды.

Таким образом, термин законодательства в сфере экологии и охраны окружающей среды использован в широком смысле и понимается в качестве всех нормативно-правовых актов, так или иначе регулирующих отношения в данной сфере.

Правовой основой прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере экологии и охраны окружающей среды является в первую очередь Конституция Республики Узбекистан, поскольку является законодательным актом, обладающим высшей юридической силой.

По мнению А.Межецкого, деятельность прокуратуры обеспечивает реальное укрепление конституционной законности, защиту прав и свобод человека и гражданина и в ряде случаев прокуратура - единственный субъект, способный оперативно реагировать на факты нарушений закона [5].

Конституция Республики Узбекистан обязывает граждан бережно относиться к окружающей природной среде (ст. 50). Конституцией также определяется, что земля, ее недра, воды, растительный и животный мир и другие природные ресурсы являются общенациональным богатством, подлежат рациональному использованию и охраняются государством (ст.55). Также следует отметить ст. 54, в которой указывается, что использование собственником имущества не должно причинять ущерб экологической среде, нарушать права и охраняемые законом интересы граждан, юридических лиц и государства. Конституция также содержит положения о том, что охрана окружающей среды относится к ведению местных органов власти (ст. 100).

При этом необходимо отметить, что Основной закон Узбекистана не содержит прямых норм о праве граждан на благоприятную окружающую среду. В связи с чем, представляется целесообразным, на примере ряда государств (Испания, Корея, Бельгия, Россия и др.) и рекомендаций международных актов включить данные положения в Конституцию Республики Узбекистан.

Основным нормативно-правовым актом в данной сфере является Закон Республики Узбекистан от 09.12.1992 года «Об охране природы», в котором за-

креплены: объекты и цели охраны природы; полномочия органов государственной власти и управления в области регулирования правоотношений по охране; права и обязанности жителей Республики Узбекистан в области охраны природы и другие положения, регулирующие правоотношения в данной сфере.

Необходимо также отметить законы «Об охране и использовании растительного мира» от 21.09.2016 года, «Об охране и использовании животного мира» от 19.09.2016 года, «Об охране атмосферного воздуха» от 27.12.1996 года, «Об отходах» от 05.04.2002 года, «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 26.08.2015 года, «Об экологической экспертизе» от 25.05.2000 года и другие. В число законодательных актов отраслевого характера относятся: Земельный кодекс Республики Узбекистан, Законы «О недрах» от 13.12.2002 года, «О лесе» от 16.04.2018 года, «О воде и водопользовании» от 06.05.1993 года, «О Карантине растений» от 09.07.2018 года и другие.

Вопросы экологической безопасности в отдельных сферах регулируются также законами «О радиационной безопасности» от 31.08.2000 года, «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 28.09.2006 года, «О безопасности гидротехнических сооружений» от 20.08.1999 года и др.

Основную часть экологического законодательства составляют подзаконные нормативно-правовые акты, в которых конкретизируются положения законов, определяются конкретные механизмы деятельности в данной сфере и служат упорядочению государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды. К таковым нормативно-правовым актам относятся указы и постановления Президента Республики Узбекистан, постановления Кабинета министров и решения уполномоченных органов. Необходимо отметить, что количество таких актов из года в год увеличивается и только за последние 3 года их принято более ста.

В частности, Указом Президента Республики Узбекистан «Об утверждении концепции охраны окружающей среды Республики Узбекистан до 2030 года» от 30.10.2019 года №ПП-5863 определены приоритетные направления государственной политики в области охраны окружающей среды, внедрения эффективных механизмов профилактики, выявления и пресечения нарушений природоохранного законодательства, усиления персональной ответственности руководителей государственных органов и хозяйствующих субъектов, граждан за санитарное и экологическое состояние населенных пунктов республики.

Указом утверждена Концепция охраны окружающей среды Республики Узбекистан до 2030 года, которая определяет приоритетные направления государственной политики в области охраны окружающей среды на указанный период, реализация которых позволит обеспечить устойчивое развитие государства в интересах будущих поколений [6].

Необходимо отметить, что большинство нормативно-правовых актов подзаконного характера в отличие от указанной выше Концепции, которая регулирует отношения, охватывающие общегосударственный уровень, направлены на регулирование отношений более узкого характера в рассматриваемой отрасли.

К таковым можно отнести постановления и указы Президента Республики Узбекистан «О совершенствовании системы государственного управления в сфере экологии и охраны окружающей среды» от 21.04.2017

года, «О мерах по совершенствованию системы государственного управления в сфере охраняемых природных территорий» от 20.03.2017 года, «о мерах по совершенствованию управления водными ресурсами Республики Узбекистан для повышения уровня обеспеченности населения питьевой водой и улучшения ее качества» от 26.11.2019 года, «О мерах по коренному совершенствованию системы санитарно-эпидемиологической службы Республики Узбекистан» от 09.09.2019 года и другие.

Еще большее количество подзаконных нормативно-правовых актов в рассматриваемой сфере принимается Кабинетом Министров Республики Узбекистан. Среди них имеются как постановления регулирующие общие вопросы охраны окружающей среды и экологии в целом, так и узкоспециализированные отрасли.

В качестве примера постановлений первой категории можно привести постановления Кабинета Министров «О совершенствовании системы мониторинга окружающей природной среды в Республике Узбекистан» от 05.09.2019 года, «О мерах по дальнейшему совершенствованию экономических механизмов обеспечения охраны природы» от 11.10.2018 года, «О создании единой системы мониторинга, обмена информацией и прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и экологического характера» от 28.12.2017 года и другие.

К категории постановлений Правительства, хотя и регулирующих отношения в сфере экологии, но затрагивающих, как правило, ее отдельные аспекты можно отнести Постановления Кабинета Министров «Об усилении экологического контроля над деятельностью предприятий по производству цемента» от 14.04.2020 года, «О дополнительных мерах по обеспечению эффективного и рационального использования природных ресурсов и повышению доходов государственного бюджета» от 10.09.2018 года, «О дополнительных мерах по совершенствованию деятельности органов государственного лесного хозяйства и использованию природных ресурсов приграничных территорий лесных хозяйств» от 10.09.2018 года, «Об утверждении нормативно-правовых актов в области обращения с отходами» от 06.02.2019 года, «О мерах по повышению эффективности использования воды в сельском хозяйстве и покрытию затрат на водоснабжение» от 22.05.2020 года и ряд других.

Необходимо отметить, что в качестве примеров выше приводились лишь постановления Правительства, принятые за последние 3 года, при этом количество нормативно-правовых актов, принятых в данной сфере с момента обретения Независимости Республикой Узбекистан, является весьма обширным и до настоящего времени не систематизировалось исходя из специфики отрасли.

Отдельного внимания также заслуживают нормативно-правовые акты Правительства в которых отражаются стратегические цели и задачи отдельных отраслей природопользования и охраны окружающей среды. Данные постановления вносят большой вклад в обеспечение охраны и сохранения природных ресурсов, а также возлагают на органы прокуратуры определенные задачи.

К таким актам в частности относятся Постановление Кабинета Министров «О мерах по дальнейшему повышению эффективности использования биологических ресурсов Айдар-Арнасайской системы озер» от 22.04.2019 года, «О дополнительных мерах по оптими-

зации земельных участков фермерских хозяйств и других предприятий сельского хозяйства, а также эффективно использовано посевных площадей сельского хозяйства» от 09.01.2019 года, «О дополнительных мерах по дальнейшему развитию рыбной отрасли» от 06.11.2018 года и другие.

Отдельное место в регулировании правоотношений, связанных с охраной окружающей среды и природопользованием, занимают ведомственные подзаконные нормативно-правовые акты ответственных ведомств, которые имеют характер общеобязательных государственных предписаний. Назовем некоторые из них: Приказ Председателя Государственного комитета Республики Узбекистан по охране природы «Об утверждении правил охоты и рыболовства на территории Республики Узбекистан» от 22.03.2006 года, Постановление Государственного Комитета Республики Узбекистан по охране природы, Министерства сельского и водного хозяйства и Министерства финансов Республики Узбекистан «Об утверждении «положения по определению ущерба, нанесенного сжиганием стерни зерновых колосовых культур и применению штрафных санкций в отношении юридических и физических лиц, совершивших указанные деяния» от 27.11.2006 года, Постановление Государственного Комитета Республики Узбекистан по экологии и охране окружающей среды «Об утверждении правил транспортировки бытовых отходов» от 07.10.2019 года, Постановление Государственного Комитета Республики Узбекистан по геологии и минеральным ресурсам «Об утверждении инструкции по учету запасов полезных ископаемых Республики Узбекистан и составлению отчетных балансов» от 03.07.2015 года.

В ходе осуществления прокурорского надзора работники органов прокуратуры опираются также на отдельные постановления Пленума Верховного суда Республики Узбекистан, связанные с ответственностью за экологические правонарушения. Таковым, например, является Постановление Пленума Верховного суда «О судебной практике по делам о преступлениях и иных правонарушениях в сфере охраны окружающей среды и природопользования» от 20.12.1996 года. Вместе с тем, следует отметить, что данное постановление значительно устарело и подлежит пересмотру исходя из принятых после его принятия нормативно-правовых актов. В частности, часть 2 п.8 данного постановления гласит, что под нарушениями правил охоты или рыболовства следует понимать ведение промысла без соответствующего на то разрешения или с превышением количества дичи или рыбы, указанных в разрешении, а равно в запретное время или в недозволенных местах или недозволенными орудиями, способами и приемами. Однако, п.13 Правил охоты и рыболовства на территории Республики Узбекистан дает более широкий перечень действий, запрещенных в ходе осуществления охоты и рыболовства.

Экологическое законодательство Республики Узбекистан в последние несколько лет претерпело много изменений и продолжает изменяться на фоне осуществляемых в стране реформ. Необходимо отметить что большое количество нормативно-правовых актов в данной сфере усложняет как работу соответствующих органов по их исполнению, так и работу органов прокуратуры по обеспечению их единообразного применения и надзора за их исполнением. Несмотря на наличие ряда законов в данной сфере, характерной их чер-

той является наличие ряда отсылочных норм и как следствие наличие большого количества подзаконных нормативно-правовых актов. Данная проблема повышает актуальность кодификации экологического законодательства, принятия единого акта, который будет регулировать сферу экологии и охраны окружающей среды и как следствие значительного уменьшения подзаконных нормативно-правовых актов. Представляется, что принятие Экологического кодекса Республики Узбекистан значительно упростит деятельность ответственных органов, в том числе органов прокуратуры.

Важной правовой основой прокурорского надзора в сфере экологии и охраны окружающей среды являются акты организационно-управленческого характера Генерального прокурора, обязательные для исполнения всеми работниками органов прокуратуры. К таким актам относятся приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, которые регулируют вопросы организации деятельности органов прокуратуры Республики Узбекистан, в том числе вопросы организации надзора за соблюдением законодательства в сфере экологии и охраны окружающей среды. В частности, в ряде отраслевых приказов Генерального прокурора Республики Узбекистан имеются нормы обязывающие работников органов прокуратуры усилить надзор за исполнением законодательства, направленного на обеспечение экологической безопасности и охрану окружающей среды, предотвращение вредного воздействия отходов на здоровье граждан. Приказами закрепляются нормы по обращению особого внимания на исполнение законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, земельного, водного, лесного хозяйства, о недрах, охране атмосферного воздуха, растительном и животном мире, а также их использовании. Несмотря на наличие данных норм, единого акта организационно-управленческого характера, направленного на организацию прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере экологии и охраны окружающей среды не имеется. В связи с чем, представляется целесообразным принятие отдельного приказа Генерального прокурора об организации деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства в сфере экологии и охраны окружающей среды.

Подводя итог, можно сделать вывод, что правовой основой прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере экологии и охраны окружающей среды является система законодательных актов Республики Узбекистан и актов организационно-управленческого характера Генерального прокурора Республики Узбекистан, определяющих организацию, порядок деятельности органов прокуратуры, функции, задачи и полномочия прокурорских работников в данной сфере, а также большое количество подзаконных нормативно-правовых актов, которые регламентируют правовые отношения в указанной сфере и являются правовым инструментом надзорной деятельности органов прокуратуры.

Список литературы:

1. Юридик энциклопедия. Коллектив авторов под общ. ред. У.Таджиханова. Т. «Шарк», 2001. – С.616.
2. Ўзбекистон миллий энциклопедияси. Т. «Ўзбекистон миллий энциклопедияси», 2005. – С.64
3. <http://lex.uz/docs/2105726>

4. <http://lex.uz/docs/7065>

5. Межецкий А.Н. Правовые основы деятельности органов прокуратуры по охране Конституции Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Тюмень-2007 год. С.15.

6. <http://lex.uz/docs/4574010>

С.Б.Хўжақулов,

Ўзбекистон Республикаси ИИВ Академияси докторанти, юридик фанлар бўйича фалсафа доктори

ЖИНОЯТ ВА ЖИНОЯТ-ПРОЦЕССУАЛ ҚОНУН ҲУЖЖАТЛАРИНИНГ ҲУҚУҚБУЗАРЛИКЛАР ПРОФИЛАКТИКАСИНИ ТАРТИБГА СОЛУВЧИ НОРМАЛАРИ ТАҲЛИЛИ

Аннотация: мақолада жиноят ва жиноят-процессуал қонун ҳужжатларининг ҳуқуқбузарликлар профилактикасини тартибга солувчи нормалари таҳлил қилиниб, мавжуд муаммо ва камчиликлар аниқлаштирилган. Шунингдек, мазкур қонун ҳужжатларини такомиллаштиришга доир таклиф ва тавсиялар ишлаб чиқилган.

Таянч сўзлар: жиноятларнинг олдини олиш, жиноятларнинг сабаб ва шарт-шароитлари, жиноятларнинг сабаб ва шарт-шароитларини аниқлаш ва бартараф этиш, жиноят ишини юритиш, тақдимнома.

Аннотация: в статье анализируются нормы уголовного и уголовно-процессуального законодательства, регулирующие профилактику правонарушений, выявляются имеющиеся проблемы и недостатки. Также были разработаны предложения и рекомендации по совершенствованию данного законодательства.

Ключевые слова: профилактика преступлений, причины и условия преступлений, выявление и устранение причин и условий совершения преступлений, производство по уголовному делу, представление.

Abstract: the article analyzes the norms of criminal and criminal procedure legislation regulating the prevention of offenses, identifies existing problems and shortcomings. Proposals and recommendations for improving this legislation were also developed.

Keywords: crime prevention, the causes and conditions of crime, the identification and elimination of reasons and conditions of committing crimes, the proceedings on a criminal case, representation.

«Жиноятларнинг олдини олиш» нафақат жиноят, балки жиноят-процессуал қонун ҳужжатларининг ҳам вазибаларидан бири саналади (ЖК 2-м., ЖПК 2-м.).

Жиноят қонунчилиги айнан давлатнинг жиноятчиликка қарши кураш сиёсати асосида ишлаб чиқилади ва адолат принциплари асосида жамият ҳаётига жорий этилади. Демак, давлат миқёсида жиноят қонунчилигини амалда бўлишининг асосий мақсади биринчидан, жазо қўллаш таҳдиди билан шахсларни жиноят содир этишдан тийилишига эришиш бўлса, иккинчидан, жиноят содир этган шахсга нисбатан жавобгарликнинг муқаррарлигини таъминлашни назар тутати. Шу орқали жиноятларнинг олди олинишига эришилади.

Бошқача қилиб айтганда, жиноят қонунчилиги шахсни жазолашни эмас, балки жиний жазога сазовор қилмишни содир этилмасликка ундайди. Бу жараён оддий бўлиб кўринсада, аслида жуда чуқур илмий-назарий асосларга эга. Зотан, инсоният тараққиёти асосида юзага келган ва қадам-бақадам шаклланган фалсафий-ҳуқуқий қарашлар орқали давлатда жиноят қонунчилигини мавжуд бўлиши,