



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



ДЕВЯТЫЙ КОНГРЕСС
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРЕСТУПНОСТИ
И ОБРАЩЕНИЮ С ПРАВОНАРУШИТЕЛЯМИ

Каир, 29 апреля — 8 мая 1995 года

Distr.
GENERAL

A/CONF.169/12
14 December 1995

RUSSIAN
Original: ENGLISH

Пункт 4 предварительной повестки дня*

**МЕРЫ ПО БОРЬБЕ С НАЦИОНАЛЬНОЙ И ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
И ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ И РОЛЬ УГОЛОВНОГО ПРАВА
В ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ: НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ И
МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО**

**Справочный документ для семинара-практикума по вопросам
охраны окружающей среды на национальном и международном
уровнях: потенциальные и предельные возможности
уголовного правосудия**

Резюме

В последние годы все большую тревогу у международного сообщества вызывает ущерб, причиняемый окружающей среде, и технологические катастрофы, которые носят все более разрушительный характер и затрагивают значительную часть населения. Международные меры в этой области направлены прежде всего на оказание чрезвычайной помощи, однако в настоящее время приходит понимание того, что фактические и потенциальные последствия таких катастроф настолько серьезны и настолько глобальны по своим масштабам, что вопросам предупреждения экологического ущерба необходимо уделять значительно больше внимания. В этой связи повышается роль уголовного правосудия в охране окружающей среды. Кроме того, последствия некоторых экологических катастроф ощущаются далеко за пределами национальных границ, что свидетельствует о международном характере подобных явлений. В своей резолюции 1992/22, раздел VI, Экономический и Социальный Совет установил, что Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию в своей работе на период 1992-1996 годов должна руководствоваться, в частности, приоритетной темой, касающейся роли уголовного права в охране окружающей среды. В своей резолюции 1993/32 Совет одобрил программу работы девятого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, включая проведение, в частности, двухдневного семинара-практикума по теме: "Охрана окружающей среды на национальном и международном уровнях: потенциальные и предельные возможности системы уголовного правосудия". Цель настоящего документа - представить эту тему в международно-сопоставительном плане на основе результатов эмпирического исследования, специально проведенного для этого семинара-практикума. Данное исследование, которое охватывало 11 развивающихся и развитых стран, предусматривало проведение тематических исследований в отношении ответных мер со стороны систем уголовного правосудия в связи с а) трансграничным загрязнением, б) значительным экологическим ущербом, наносимым в результате деятельности крупных предприятий, в том числе по причине недостаточного учета факторов риска, и с) загрязнением окружающей среды в результате повседневной деятельности мелких предприятий, коммерческих структур или отдельных лиц. В настоящем документе содержится также широкий перечень предложений, касающихся проектов активизации международного сотрудничества в области технической помощи, исследований, подготовки кадров, консультативных услуг и образования.

*A/CONF.169/1.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ	1-8	3
I. ОСНОВНАЯ СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ	9-40	5
A. Роль уголовного права в охране окружающей среды	11-16	5
B. Органичительные факторы	17-24	7
C. Потенциальные возможности	25-27	8
D. Осуществление	28-34	9
E. Другие стратегии и средства, содействующие соблюдению законов	35-40	10
II. ПРЕСТУПЛЕНИЯ ПРОТИВ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ	41-59	11
A. Устойчивое развитие: социально-экономические вопросы и экологические проблемы	41-45	11
B. Информирование и информированность общественности	46-50	12
C. Роль неправительственных организаций	51-59	13
III. ТРАНСГРАНИЧНОЕ ЗАГРЯЗНЕНИЕ	60-80	15
A. Трансграничные выбросы	62-66	15
B. Опасные отходы	67-75	16
C. Загрязнение морской среды	76-80	18
IV. ЗАГРЯЗНЕНИЕ В РЕЗУЛЬТАТЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КРУПНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ	81-96	19
A. Политические факторы и цели развития	81	19
B. Проблемы уголовной ответственности	82-87	20
C. Модели уголовной ответственности корпорации	88-92	21
D. Перспективы	93-96	22
V. МЕЛКИЕ ПРЕДПРИЯТИЯ И ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ ЗАГРЯЗНИТЕЛИ	97-112	23
A. Мелкие предприятия, индивидуальные загрязнители и ухудшение состояния окружающей среды	97-99	23
B. Задачи в области контроля за экологически вредной деятельностью отдельных лиц или мелких предприятий	100-102	23
C. Роль уголовного права	103-107	25
D. Тенденции и проблемы	108-112	27
VI. ЗАКЛЮЧЕНИЯ	113-122	28
<u>Приложение</u> . Проект программы семинара-практикума по теме "Охрана окружающей среды на национальном и международном уровнях: потенциальные и предельные возможности системы уголовного правосудия", который состоится в рамках девятого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями		34

ВВЕДЕНИЕ

1. В своей резолюции 45/121 Генеральная Ассамблея с удовлетворением отметила документы и резолюции, принятые восьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями 1/. Восьмой Конгресс в своей резолюции "Роль уголовного права в защите природы и окружающей среды" призвал государства-члены в том числе признать необходимость изменить или принять, где это требуется, внутригосударственное уголовное законодательство, направленное на защиту природы и окружающей среды. Он также просил государства-члены содействовать согласованию национального и регионального законодательства стран, принадлежащих к одной и той же экосистеме, и сотрудничать в деле предупреждения, расследования и преследования уголовных деяний, направленных против окружающей среды.

2. По рекомендации первой сессии Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию Экономической и Социальной Совет принял резолюцию 1992/22. В разделе VI этой резолюции Совет установил, что Комиссия в своей работе на период 1992-1996 годов должна руководствоваться приоритетной темой, касающейся национальной и транснациональной преступности, организованной преступности, включая отмывание денег, и роли уголовного права в охране окружающей среды. По рекомендации второй сессии Комиссии Совет принял резолюцию 1993/32, в которой он утвердил предварительную повестку дня девятого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, в том числе пункт 4 предварительной повестки дня "Меры по борьбе с национальной и транснациональной экономической и организованной преступностью и роль уголовного права в охране окружающей среды: национальный опыт и международное сотрудничество". Кроме того, в этой же резолюции Совет одобрил программу работы девятого Конгресса, включая проведение двухдневного семинара-практикума по теме "Охрана окружающей среды на национальном и международном уровнях: потенциальные и предельные возможности системы уголовного правосудия". Роль уголовного права в охране окружающей среды рассматривалась также в резолюциях 1993/28 и 1994/15 Совета. В своей резолюции 1993/28 Совет просил Генерального секретаря включить вопрос об экологической преступности в число тем технического сотрудничества. В своей резолюции 1994/15 Совет предложил государствам-членам и соответствующим органам учитывать рекомендации, касающиеся роли уголовного права в охране окружающей среды, сделанные на совещании Специальной группы экспертов по более эффективным формам международного сотрудничества в борьбе с транснациональной преступностью, включая экологические преступления, проведенном в Вене с 7 по 10 декабря 1993 года.

3. Семинар-практикум организуется Межрегиональным научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия (ЮНИКРИ) в сотрудничестве с Европейским институтом по предупреждению преступности и борьбе с ней, ассоциированным с Организацией Объединенных Наций*, Азиатским и дальневосточным институтом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Австралийским институтом криминологии и Международным научно-профессиональным консультативным советом, а также в сотрудничестве с Миланским Istituto per l'Ambiente (Институтом окружающей среды),

*Прежнее название - Хельсинкский институт по предупреждению преступности и борьбе с ней, связанный с Организацией Объединенных Наций (ХЕЮНИ).

Международным центром по реформам уголовного законодательства и политике в области уголовного правосудия и Институтом Макса Планка по вопросам зарубежного и международного уголовного права. Проводились также консультации с другими институтами сети программы Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию. Была создана рабочая группа для разработки методологии составления проектов и для координации подготовительной работы.

4. Значительная работа в этой области проведена организаторами семинара-практикума*, а также многими другими институтами. Проводятся также исследования по вопросам применения уголовного права для охраны окружающей среды, о чем свидетельствует обширная литература по данной теме, особенно в развитых странах 3/. Участники семинара-практикума смогут ознакомиться с отдельными проектами исследований ЮНИКРИ и Австралийского института криминологии, Европейского института по предупреждению преступности и борьбе с ней и Института Макса Планка 4/.

5. Семинар-практикум преследует три основные цели:

a) представление информации об ответных мерах в связи со случаями загрязнения в различных странах и различных правовых системах (представление и обсуждение применяемых мер; представление и обсуждение национальных тематических исследований);

b) содействие изучению различных стратегий и их влияния на усилия по предупреждению экологически вредного и опасного поведения и принятию ответных мер (представление и обсуждение "исследовательского программного обеспечения");

c) обсуждение отдельных вопросов, касающихся ответных мер системы уголовного правосудия в связи со случаями загрязнения, на основе сравнительного анализа и в целях содействия международному сотрудничеству (группа экспертов; рассмотрение руководящих принципов разработки стратегий исследовательской деятельности и международного сотрудничества в этой области).

6. Будут представлены результаты эмпирического исследования, которое было специально проведено для семинара-практикума и охватывало 11 развивающихся и развитых стран, включая тематические исследования по проблемам ответных мер со стороны системы уголовного правосудия в связи с a) трансграничным загрязнением окружающей среды; b) значительным экологическим ущербом, наносимым в результате деятельности крупных предприятий, в том числе по причине недостаточного учета факторов риска, и c) загрязнением окружающей среды в результате повседневной деятельности мелких предприятий, коммерческих структур или отдельных лиц. Кроме того, в ходе семинара-практикума группа экспертов проведет обсуждения по теме "Охрана окружающей среды с помощью уголовного права: границы индивидуальной - возможности коллективной ответственности?".

*Более подробную информацию и библиографические примечания см. издание Межрегионального научно-исследовательского института Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия "Environmental Protection at National and International Levels: Potentials and Limits of Criminal Justice: Case studies", готовится к печати.

7. В эмпирическом исследовании участвовали 11 стран: Австралия, Бразилия, Германия, Италия, Канада, Китай, Нигерия, Польша, Тунис, Швеция и Япония*. В каждой стране при содействии участвующих институтов, входящих в сеть программы Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию, для проведения работы на местах был назначен соответствующий эксперт. Рабочая группа разработала для этих экспертов руководящие принципы в области сбора данных 5/.

8. Для того, чтобы получить информацию о методах функционирования конкретных систем в области охраны окружающей среды, каждому эксперту было предложено представить три примера по каждой из трех описываемых категорий загрязнения. Эксперты получили также информацию от органов прокуратуры, административных органов и экологических учреждений, а также от групп и движений в защиту окружающей среды ("Гринпис", "Друзья Земли" и т.д.). Кроме того, по текущим случаям источниками информации являлись газеты и специализированные журналы. Участники семинара-практикума смогли ознакомиться с результатами всех тематических исследований, проведенных в 11 странах 6/.

I. ОСНОВНАЯ СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

9. В последние годы все большую тревогу у международного сообщества вызывает ущерб, причиняемый окружающей среде, и технологические катастрофы, которые носят все более разрушительный характер и затрагивают значительную часть населения. Международные меры в этой области направлены прежде всего на оказание чрезвычайной помощи, однако в настоящее время приходит понимание того, что фактические и потенциальные последствия таких катастроф настолько серьезны и настолько глобальны по своим масштабам, что вопросам предупреждения экологического ущерба необходимо уделять значительно больше внимания. В этой связи повышается роль уголовного правосудия в охране окружающей среды. Кроме того, последствия некоторых экологических катастроф ощущаются далеко за пределами национальных границ, что свидетельствует о международном характере подобных явлений.

10. Право на здоровую и безопасную окружающую среду признано в ряде документов и различными форумами Организации Объединенных Наций и других международных организаций, например, во Всеобщей декларации прав человека (резолюция 217 А (II) Генеральной Ассамблеи) и Конференцией Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, состоявшейся в Стокгольме 5-16 июня 1972 года. Аналогичные положения содержатся в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (резолюция 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи, приложение), в докладе Группы экспертов по правовым вопросам охраны окружающей среды Международной комиссии по окружающей среде и развитию 7/ и в докладе Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, которая состоялась в Рио-де-Жанейро 3-14 июня 1992 года 8/, а также закреплены в конституциях ряда стран.

A. Роль уголовного права в охране окружающей среды

11. Во многих странах уголовное право явилось одним из первых механизмов, с помощью которых прямо или косвенно осуществляется охрана некоторых элементов естественной среды, например атмосферы и водных ресурсов, хотя объектами

*Конкретные ссылки в настоящем документе на 11 стран основаны на данных, собранных экспертами.

защиты являются люди. Уголовное право по-прежнему играет в этой области определенную роль, значение которой зависит от характера правовой системы. Во многих случаях наблюдается также тенденция вводить специальную категорию преступных посягательств на окружающую среду.

12. В некоторых случаях загрязнение является настолько серьезным, что его следует квалифицировать в качестве уголовно наказуемого деяния; однако эту проблему, по-видимому, лучше всего решать на основе сочетания уголовного, гражданского и административного права. Одна из причин заключается в том, что потерпевшие, как правило, могут возбуждать гражданские иски, но не всегда правомочны возбуждать уголовное преследование. Другая причина заключается в том, что сами государства часто виновны в значительном загрязнении окружающей среды, а ответственность государств за совершение преступных деяний не всегда признается международным правом.

13. Обсуждение роли уголовного права в охране окружающей среды необходимо начать с определения экологического преступления. Для этого необходимо определить объект охраны. На международном уровне существует определенное согласие относительно важности определения а) окружающей среды в качестве особого объекта охраны, отличного от имущества и здоровья населения или права человека на личную неприкосновенность; и б) компонентов окружающей среды, которые нуждаются в охране*.

14. В связи с экологическими преступлениями может возникать "проблема культурного характера". Лица и организации, занимающиеся такой деятельностью, как правило, не рассматриваются в качестве преступников в традиционном смысле этого слова, хотя они обычно прекрасно осознают последствия своей деятельности. В этом контексте термин "преступление против окружающей среды", возможно, является более приемлемым, чем термин "экологическое преступление". Он в большей степени соответствует таким другим концепциям уголовного права, как преступления против личности, преступления против собственности и т.д.

15. При разработке положений уголовного законодательства, касающихся экологически вредного поведения, необходимо решить проблему проведения четкого и реального в практическом отношении различия между преступлениями против окружающей среды, с одной стороны, и законным использованием природных ресурсов, с другой. Необходимо предпринять усилия для обеспечения рационального использования природных ресурсов в целях поддержания экологического равновесия на благо будущих поколений.

16. Экологические последствия недавнего конфликта между Ираком и Кувейтом свидетельствуют о том, что в ходе военных действий государства могут причинить серьезный ущерб окружающей среде и вызвать ситуацию, которая может оказаться необратимой или которую можно исправить лишь по прошествии значительного периода времени и за счет огромных затрат. Если международными преступлениями будут объявляться не только подобные акты агрессии, но и намеренный сброс опасных химических и радиоактивных отходов или затопление судов с такими грузами, и если они будут рассматриваться наравне с геноцидом, то это будет

*См., например, директиву 91/156/ЕЕС Совета Европейских сообществ об отходах (Official Journal of the European Communities, No. L 78, 26 March 1991, p. 32); см. также F. Giampietro, "Models and types of environmental offences: preliminary considerations", Criminal Law and the Environment, H.-J. Albrecht and S. Leppä, eds., Publication Series No. 22, Forssa, Finland, Helsinki Institute for Crime Prevention and Control, 1992), pp. 142-151.

содействовать международным усилиям в области охраны окружающей среды, и от этого выиграют как современное, так и будущие поколения.

В. Ограничительные факторы

17. Возросший интерес к применению уголовного права в целях охраны окружающей среды вынудил серьезно заняться рассмотрением вопроса о целесообразности и действенности уголовно-правовых мер в деле предупреждения и ликвидации последствий ущерба окружающей среде. Одна из наиболее серьезных проблем касается взаимосвязи между административным и уголовным правом; возникают опасения в связи с тем, что может произойти "разбухание" уголовного права, в результате чего понизится его ценность, поскольку "и убийство, и простое нарушение предписания административного органа определяются в качестве преступных деяний" 9/. Аналогичные опасения возникают в связи с опасностью выборочного судебного преследования, а также мягких и неэффективных мер наказания, что может также привести к снижению роли уголовного права. Еще одна проблема заключается в отсутствии жестких норм уголовного права; если жесткие нормы в административном праве обеспечивают возможности для прямого взаимодействия между административным учреждением и субъектом, то уголовное право без подобных норм является "мягким" и будет неизбежно оказываться неэффективным до тех пор, пока не будут внесены соответствующие изменения.

18. Кроме того, отрицательным фактором могут быть высокие расходы, связанные с применением уголовного права в целях охраны окружающей среды. Развивающиеся страны часто не располагают ресурсами, необходимыми для обеспечения осуществления положений уголовного законодательства. Между тем нищета и ухудшение состояния окружающей среды тесно взаимосвязаны. Поэтому охрана окружающей среды в развивающихся странах должна стать неотъемлемым элементом процесса развития, и ее не следует рассматривать отдельно.

19. К числу других проблем, связанных с применением уголовного права, следует отнести более высокие требования в плане бремени доказывания, необходимость установления заведомости или намерения, а также тот факт, что в ряде правовых систем невозможно осудить корпорацию за совершение уголовного преступления. Кроме того, применение уголовного права может оказаться чисто символической мерой, с тем чтобы показать, что "что-то делается", и таким образом отвлечь внимание от неэффективной системы охраны окружающей среды в целом.

20. К трудностям, связанным с доказыванием, относятся установление вины, доказывание факта загрязнения или его пагубных последствий и установление связи между фактом загрязнения, веществом и источником загрязнения. В силу этих препятствий в некоторых развитых странах наблюдается тенденция к созданию механизмов, способствующих атрибуции уголовной ответственности 10/.

21. В некоторых государствах-членах в качестве средства преодоления трудностей, связанных с применением уголовного права, используется концепция объективной ответственности, которая применяется независимо от наличия вины, хотя предусматривается возможность защиты ссылкой на добросовестное заблуждение не по вине субъекта. В результате могут возникать проблемы, главным образом по причине того, что одна из основных целей уголовного права заключается в удерживании от совершения преступлений, а если уголовная ответственность устанавливается без наличия вины, сдерживающий эффект отсутствует.

22. Весьма важным является также вопрос о том, кто подлежит уголовным санкциям. Вполне естественно, что уголовным санкциям могут подлежать физические лица. В некоторых правовых системах уголовной (а также

гражданско-правовой) ответственности за ухудшение состояния окружающей среды в результате невыполнения обязанностей по закону могут подлежать юридические лица, правительственные учреждения и должностные лица учреждений по охране окружающей среды. Однако в большинстве стран с системой гражданского права юридические лица не могут привлекаться к уголовной ответственности. Предпринимаются определенные попытки косвенного воздействия на корпорации путем применения санкций к ответственным сотрудникам этих корпораций. Различный подход к проблеме ущерба, причиняемого корпорациями, отражает исторические различия между системами, в которых корпорации подлежат уголовным санкциям, и системами, в которых они не подлежат таким санкциям, т.е. системами, в которых применяется принцип римского права *societas delinquere non potest*) 10/.

23. Определенные ограничения для применения уголовных санкций можно обнаружить и на международном уровне. Эффективному применению уголовного права на таком уровне серьезно препятствуют значительные расхождения в положениях внутригосударственного права, а также то обстоятельство, что взаимная помощь в области уголовного правосудия находится в эмбриональном состоянии. Кроме того, не существует всеобъемлющей конвенции по экологическим вопросам, а в действующих конвенциях затрагиваются лишь некоторые аспекты ущерба, причиняемого окружающей среде.

24. Еще одна причина ограниченной эффективности применения уголовных санкций на международном уровне заключается в том, что во многих странах для выполнения международных обязательств необходимо либо принять национальное законодательство, либо осуществить процедуры ратификации. Опыт показывает, что во многих странах процесс включения международных норм в национальное законодательство протекает чрезвычайно медленно*.

С. Потенциальные возможности

25. Применение уголовного права имеет и свои преимущества. Так, сдерживающий эффект угрозы наказания за уголовное правонарушение является более значительным, чем в случае гражданской ответственности, особенно в связи с расширением диапазона нетрадиционных санкций.

26. Еще одной сильной стороной применения уголовных санкций в национальном масштабе является возможность четкой квалификации правонарушений в соответствии с материальным и процессуальным правом страны, что позволяет обеспечить соблюдение принципа законности. Кроме того, существует возможность экстерриториального применения национального законодательства и, следовательно, рассмотрения некоторых трансграничных случаев.

27. Имеются также веские причины для применения уголовного законодательства на региональном уровне, в том числе потенциальная возможность достижения соглашения относительно выработки общих определений элементов правонарушений; более действенный сдерживающий эффект применительно к трансграничной деятельности; содействие более широкому согласованию правовых положений, а также наличие региональных соглашений о выдаче и взаимной помощи в области уголовного правосудия, которые могли бы способствовать эффективному ведению следствия и осуществлению уголовного преследования.

*Во многих странах такие трудности возникают в процессе конверсии международных договоров в национальные законы. Например, в Нигерии приблизительно из 30 международных конвенций, участником которых является эта страна, лишь 5 трансформированы в национальные законы.

D. Осуществление

28. Как правило, мерами наказания за экологические правонарушения являются штраф и/или тюремное заключение. Традиционным способом наказания экологических правонарушителей является штраф. Недавно в ряде государств-членов было выражено беспокойство в связи с несоответствием максимальных размеров штрафов, предусматриваемых в законодательстве и налагаемых судебными органами. Даже в тех странах, где уже проведена реформа экологического законодательства, штраф по-прежнему остается основной санкцией в системе мер наказания.

29. В большинстве государств-членов для поощрения соблюдения законодательства в области охраны окружающей среды используются преимущественно гражданско-правовые или административные санкции, поскольку более соответствующими, а также более эффективными и более оперативными считаются именно такие санкции, а не традиционные уголовные санкции в виде штрафов и тюремного заключения. Тем не менее из-за беспокойства по поводу все более серьезных случаев загрязнения окружающей среды растет интерес к мерам уголовного воздействия, которые обладают более значительным сдерживающим потенциалом. В уголовном праве отмечается тенденция к применению санкций, использовавшихся в прошлом в административном и гражданском праве. Эти новые формы уголовного наказания включают в себя общественное порицание, изъятие незаконных доходов, распоряжения о возмещении убытков, меры принуждения и ограничения право- и дееспособности, например, запрет на профессиональную деятельность, закрытие предприятий, а также принудительные общественные работы и probation.

30. Сопоставление мер наказания неуголовного характера показывает, что они весьма схожи с соответствующими мерами в области уголовного правосудия. В большинстве стран в случае нарушения административных предписаний или норм применяются административные санкции. Наиболее широко распространенной формой таких санкций является административный штраф, который частично может применяться в случае изъятия доходов или сбережений, полученных в результате незаконных действий. Кроме того, в административном законодательстве содержатся положения, касающиеся компенсации или реституции, мер принуждения и профилактики. К ним относятся полицейские облавы, закрытие предприятий, аннулирование или изменение лицензий и конфискация. Гражданско-правовые санкции в основном обеспечивают аналогичные средства правовой защиты.

31. Что касается обеспечения соблюдения норм уголовного права по вопросам охраны окружающей среды, то важно иметь в виду, что административные учреждения, органы уголовного правосудия и судебные органы являются независимыми организациями. Организационная независимость является весьма полезным фактором, однако для работы судов по большинству дел, связанных с охраной окружающей среды, требуются в качестве обязательного условия специальные знания. Проблему отсутствия таких знаний необходимо как-то решать. Сделать это можно за счет увеличения числа квалифицированных кадров и улучшения технической базы судебных органов. Однако часто это приводит к дублированию существующих ресурсов административных органов, занимающихся вопросами охраны окружающей среды. Для решения этой проблемы можно использовать комплексный подход, предусматривающий высокую степень сотрудничества и связь между компетентными органами (например, привлечение технических специалистов для оказания помощи суду в назначении наказания; создание специального экологического суда или же коллегии судей или списка присяжных по делам, касающимся охраны окружающей среды, как это было недавно сделано Международным судом в Гааге) 11/.

32. По ряду причин во многих странах информация об обеспечении выполнения законов является неполной. Во-первых, это может быть связано с тем, что законы в области охраны окружающей среды были приняты лишь недавно, и еще невозможно сделать какие-либо выводы относительно их применения. Во-вторых, данные о соблюдении законодательства, возможно, не собираются или не публикуются. В-третьих, отсутствие законов, предусматривающих обязательное предание такой информации гласности, может осложнять получение информации даже в том случае, если она существует.

33. Значительные различия между правовыми системами существуют в категориях загрязнителей, к которым применяются санкции. В одних странах чаще всего к ответственности привлекаются мелкие корпорации и частные лица, а не крупные компании или правительственные учреждения. В других странах судебное преследование чаще возбуждается против корпораций, чем против частных лиц. Существуют различные мнения о том, что насколько данные судебной статистики отражают реальный состав источников загрязнения. Некоторые склонны полагаться на такие данные, другие же считают, что отношение к транснациональным корпорациям и правительственным учреждениям является более благосклонным, чем к менее могущественным субъектам, например, к частным лицам или мелким предприятиям.

34. Широкое распространение получило неверное представление о том, что неспособность применить законы о борьбе с загрязнением свидетельствует либо о слабости законодательства, либо о слабости тех органов, которые призваны обеспечивать его соблюдение 12/. Между тем, как представляется, проблема заключается в недостаточно активном, а иногда в непоследовательном применении законодательства, о чем свидетельствуют новые (и иногда вызывающие тревогу) проблемы, связанные с загрязнением окружающей среды. Одна очевидная причина заключается в общем для развивающихся и развитых стран стремлении содействовать промышленному развитию. В развивающихся странах определенную роль может играть стремление к получению экономических, социальных и политических выгод от индустриализации, которое усугубляется неравными возможностями в области переговорного процесса и опасениями, что иностранные или транснациональные корпорации могут обратиться к другим странам, если требования о защите окружающей среды в данной стране будут чрезмерно жесткими.

Е. Другие стратегии и средства, содействующие соблюдению законов

35. Важное значение для определения характера и способов обеспечения правовой защиты окружающей среды имеет также отношение правительства, должностных лиц и общественности к проблеме загрязнения окружающей среды. На отношение к загрязнению могут также влиять политические факторы. Страны, в которых индустриализация является приоритетной задачей по сравнению с другими целями, как правило, рассматривают загрязнение окружающей среды как второстепенную проблему.

36. Соблюдение правовых норм может обеспечиваться не только за счет мероприятий правоохранительных органов, но также на основе согласительных процедур. Согласительная процедура может лежать в основе традиционных методов урегулирования споров. Еще одним способом обеспечения соблюдения законов является просвещение, часто в сочетании с согласительной процедурой.

37. Еще один подход состоит в использовании превентивных методов, предусматривающих проведение экологических экспертиз для предоставления руководству возможности убедиться в том, что корпорация надлежащим образом соблюдает требования в области здравоохранения, техники безопасности и охраны окружающей среды и никаких существенных нарушений не допускается. Для

корпораций преимущества такого метода заключаются в проведении независимой проверки соблюдения законодательства в области охраны окружающей среды; выявлении недостатков в управлении или проблем системного характера; создании дополнительных стимулов для самооценки и расширении возможностей для учета экологических вопросов при планировании производственной деятельности.

38. В ряде промышленно развитых стран руководители органов по охране окружающей среды ссылаются на ресурсоемкость уголовных санкций как на одну из причин преимущественного использования других решений, а также подчеркивают необходимость организации для работников своих учреждений подготовки по вопросам проведения уголовных расследований. Нехватка ресурсов может отрицательно сказываться на осуществлении мер по обеспечению соблюдения законов об охране окружающей среды, особенно в развивающихся странах.

39. Необходимо также отметить, что меры в области охраны окружающей среды в основном направлены на борьбу с загрязнением в то время, как на предупреждение загрязнения ресурсов практически не выделяется. Между тем предупреждение загрязнения может оказаться эффективной и гибкой альтернативой мерам по ликвидации последствий загрязнения окружающей среды. Для предупреждения загрязнения окружающей среды может быть создана соответствующая система, стимулирующая выбор таких вариантов решения, которые направлены на предупреждение загрязнения в наилучших интересах соответствующих физических или юридических лиц.

40. Поскольку выбор решения, как правило, осуществляется на основе анализа эффективности затрат, важно обеспечить точную информацию о всех расходах, связанных с нарушением экологических законов (включая штрафные санкции), а также наличие альтернативного варианта, основанного на предупреждении загрязнения. Экономия в случае использования такого варианта должна быть абсолютно очевидной.

II. ПРЕСТУПЛЕНИЯ ПРОТИВ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

A. Устойчивое развитие: социально-экономические вопросы и экологические проблемы

41. В 1987 году в докладе Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития, озаглавленном "Наше общее будущее", внимание мирового сообщества было привлечено к концепции устойчивого развития, которое могло бы отвечать "потребностям нынешнего поколения, не лишая будущие поколения возможности удовлетворять свои потребности" (A/42/427, приложение, пункт 27 обзора).

42. В процессе обеспечения соблюдения законов об охране окружающей среды часто возникают сложные вопросы, касающиеся целого ряда проблем, по которым ведутся споры в связи с концепцией устойчивого развития ^{13/}. Выявлен ряд факторов, обуславливающих недостаточную эффективность законов об охране окружающей среды и недостатки в их применении. К их числу относятся уделение недостаточного внимания экологическим проблемам, нехватка ресурсов и что особенно характерно для развивающихся стран, стремление содействовать промышленному росту.

43. В результате нерациональной структуры потребления и производства в промышленно развитых странах не только ухудшается состояние окружающей среды, но также возникают диспропорции между Севером и Югом и обостряется проблема бедности. В Повестке дня на XXI век, принятой Конференцией Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, нерациональные структуры

производства и потребления определены в качестве "основной причины продолжающегося ухудшения состояния глобальной окружающей среды" 14/.

44. Достижение действительно устойчивого развития является обязательным условием улучшения состояния окружающей среды и создания такой системы уголовного правосудия, которую можно будет активно и эффективно использовать в целях охраны окружающей среды.

45. Традиции в сфере потребления и экономического роста в промышленно развитых странах вынуждают многих отождествлять развитие с экономическим ростом; однако "расти означает естественно увеличиваться в размерах за счет поглощения или приращения веществ". Развиваться означает "расширять или реализовывать потенциал чего-либо; постепенно доводить до более полноценного, совершенного или рационального состояния". Короче говоря, рост является количественным увеличением физических параметров, а развитие - качественным улучшением или реализацией потенциальных возможностей. Экономика страны может расти, не развиваясь, развиваться, но не расти, расти и одновременно развиваться или не расти и не развиваться" 15/.

В. Информирование и информированность общественности

46. В большинстве стран экологические вопросы регулярно освещаются в общенациональных газетах. Освещению экологических вопросов в средствах массовой информации способствовала подготовительная работа к Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию. Кроме того, во многих странах важность экологических вопросов признается основными политическими партиями; создаются и расширяют свою деятельность партии "зеленых".

47. Партии "зеленых" стали внушительной силой в ряде стран, которые участвуют в подготовке исследований для семинара-практикума по вопросам охраны окружающей среды на национальном и международном уровнях*. Во многих странах расширяется деятельность таких партий на местном уровне.

48. Обзоры общественного мнения являются еще одним показателем внимания населения к экологическим вопросам. Даже в современных условиях глобального спада в некоторых странах таким проблемам, как загрязнение окружающей среды, по-прежнему уделяется значительное внимание, а правонарушения, связанные с загрязнением окружающей среды, считаются крайне серьезными, даже по сравнению с традиционными преступлениями против личности**. Так, например, в Австралии в ходе недавно проведенного опроса общественного мнения 57 процентов опрошенных указали, что вопросам охраны окружающей среды они придают более важное значение, чем экономическому росту 16/.

*Прекрасным примером является партия "зеленых" в Германии.

**Например, в ходе двух опросов, проведенных в Австралии, 2 500 участникам было предложено перечислить 13 правонарушений и указать соответствующее наказание за каждое. Случай загрязнения окружающей среды, когда предприятие заведомо пошло на загрязнение водных ресурсов, в результате чего один человек погиб, был указан как третье наиболее тяжкое преступление (см. P. Wilson, J. Walker and S. Mukherjee, "How the public sees crime: an Australian survey", Trends and Issues in Crime and Criminal Justice, No. 2, October 1986; J. Walker, M. Collins and P. Wilson, "How the public sees sentencing: an Australian survey", Trends and Issues in Crime and Criminal Justice, No. 4, April 1987).

49. Информированность общественности является важным фактором в обеспечении и принятия и применения законодательства по вопросам охраны окружающей среды, а также выделения достаточных бюджетных ресурсов для применения и обеспечения соблюдения норм права окружающей среды. Кроме того, для использования системы уголовного правосудия в целях охраны окружающей среды важно обеспечить, чтобы общественность относилась к экологическим правонарушениям достаточно серьезно и воспринимала их как "преступления".

50. Тем не менее во многих развивающихся странах широкая общественность рассматривает экологические вопросы в целом как менее важные, а те экологические вопросы, которые считаются важными, часто отличаются от соответствующих вопросов, которые считаются важными в промышленно развитых странах. Поэтому неудивительно, что в бедных странах экологические вопросы могут заслоняться проблемами "выживания", в частности в таких областях, как здравоохранение, санитария и жилищное строительство. В некоторых странах охрана окружающей среды рассматривалась в прошлом как проблема надуманная промышленно развитыми странами. Хотя вопросы охраны окружающей среды, возможно, и являются в настоящее время более важным пунктом повестки дня общества, многие люди в развивающихся странах по-прежнему спрашивают себя, какую часть своих скудных ресурсов они могли бы выделить на охрану окружающей среды.

С. Роль неправительственных организаций*

51. Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию заявила о решительной поддержке неправительственных организаций в качестве партнеров в деле достижения устойчивого развития. В плане действий Конференции, в Повестке дня на XXI век, конкретно говорится о роли неправительственных организаций, в том числе официальных и неофициальных организаций, и низовых движений. В документе указываются такие преимущества этих организаций, как независимость, авторитет, специальные знания и опыт; отмечается, что они являются важным источником новаторских идей и инициатив и что им следует оказывать более широкую поддержку 17 /.

52. Что касается преступлений против окружающей среды, то в этой области неправительственные организации могут сыграть определенную роль в выявлении и предупреждении преступлений и наказании виновных. В рамках этой деятельности и в дополнение к ней неправительственные организации могут следить за тем, чтобы экологические вопросы находились в центре общественного и политического внимания. Это должно побудить правительства использовать систему уголовного правосудия, а также другие средства для предупреждения ухудшения состояния окружающей среды.

53. Такие неправительственные организации, как Международный совет "Гринпис", играют важную роль в выявлении случаев трансграничного загрязнения окружающей среды, загрязнения морской среды и перевозки опасных отходов. Кроме того, они выполняют функции по распространению информации. Через свои сети на местном, национальном и международном уровнях, благодаря своим связям с другими организациями, а также своему умению использовать средства массовой информации, они играют важную роль в сборе информации о случаях загрязнения окружающей среды и сброса опасных отходов, в широком распространении такой информации и в выработке решений, используя соответствующие правовые, административные или политические средства.

*В настоящем подразделе рассматривается также роль отдельных граждан и низовых организаций.

54. Неправительственные организации активно участвуют в выявлении случаев загрязнения окружающей среды внутри отдельных стран в результате быстрого и неконтролируемого промышленного развития*. В одном случае данные о масштабах и характере загрязнения были собраны группами местных жителей, которые представили соответствующую документацию, опубликовали ее и создали систему мониторинга за выбросами промышленных предприятий.

55. В ряде стран неправительственные организации представляют важную информацию для подготовки докладов о состоянии окружающей среды. Представление регулярных и независимых докладов о состоянии окружающей среды имеет существенное значение для выявления проблем и наблюдения за прогрессом в деле достижения экологически устойчивого развития.

56. Отдельные граждане и низовые организации побуждают правительственные органы или полицию расследовать случаи загрязнения окружающей среды и применять соответствующие санкции. Часто именно отдельные граждане могут лучше всего выявить случаи загрязнения окружающей среды; административные же органы и полиция просто не располагают ресурсами, необходимыми для постоянного наблюдения за всеми возможными источниками загрязнения.

57. Граждане и неправительственные организации могут играть важную роль в стимулировании правительств пересматривать и изменять политику и законодательство в области охраны окружающей среды и, таким образом, являются значительной силой в деле предупреждения экологической преступности и охраны окружающей среды.

58. Неправительственные организации могут принимать непосредственное участие в наказании правонарушителей с помощью неюридических мер и обычных юридических процедур. В некоторых странах, например, в Австралии и Китае, сообщалось о том, что неправительственные организации сами принимают различные меры против загрязнителей, от временного перекрытия сливных труб до препятствия деятельности предприятий-загрязнителей. Как правило, такие меры принимаются в тех случаях, когда правительственным органам известно о фактах загрязнения окружающей среды, однако ничего не делается, чтобы прекратить загрязнение. Кроме того, в ряде случаев неправительственные организации возбуждали иски против конкретных загрязнителей и правительственных органов**.

59. Наконец, неправительственные организации и отдельные лица могли бы непосредственно участвовать в уголовном судопроизводстве в качестве инициаторов судебного преследования субъектов экологических правонарушений. Во многих правовых системах этот вопрос считается спорным, однако он имеет принципиально важное значение для групп по охране окружающей среды и лиц, пострадавших от загрязнения.

*Например, в Кубатане, Бразилия, в 70-х годах неправительственные организации сыграли важную роль в деле улучшения состояния окружающей среды (см. J. Hardoy, D. Mitlin and D. Satterthwaite, *Environmental Problems in Third World Cities* (London, Earthscan, 1992)).

**В ряде стран неправительственные организации и отдельные лица имеют право подавать иски от имени всего общества. Например, Шведское общество по охране природы получило право возбудить судебный иск по гражданскому делу, связанному с загрязнением морского побережья Швеции; Верховный суд Индии признал правомерность судебного процесса по защите публичных интересов; на Филиппинах Верховный суд предоставил право рассмотрения дела в суде с целью прекратить дальнейшие лесозаготовки.

III. ТРАНСГРАНИЧНОЕ ЗАГРЯЗНЕНИЕ

60. Существует три основных источника трансграничного загрязнения:

а) промышленные предприятия и другие наземные источники, осуществляющие сброс или удаление загрязняющих веществ в море или же способствующие их переносу на территорию другого государства или в общее достояние человечества (атмосферу, океаны);

б) перемещение и удаление опасных химических, медицинских и радиоактивных отходов;

в) загрязнение нефтью или другими вредными веществами с судов в открытом море или в территориальных водах.

61. В настоящем документе рассматриваются исключительно эти три причины, хотя имеются также документально подтвержденные сообщения о "естественном загрязнении"* и о загрязнении, единственным трансграничным элементом которого является принадлежность завода, осуществлявшего выбросы токсичных веществ в атмосферу, иностранной компании**.

А. Трансграничные выбросы

62. Загрязнение, источник которого находится в одном государстве, но в результате которого наносится ущерб экосистеме другого государства или общему достоянию человечества, имеет более длительную историю, по сравнению с двумя другими видами загрязнения. Международное право в этой области развивается на основе двусторонних соглашений, первым из которых явился Договор о пограничных водах между Канадой и Соединенными Штатами Америки (1909 год)***. Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды (Стокгольмская декларация) 18/ (1972 год) положила начало деятельности на глобальном уровне по разработке международного права. С тех пор были заключены такие важные конвенции, как Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 19/ (1979 год), Венская конвенция об охране озонового слоя (1985 год), Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (A/AC.237/18 (Часть II)/Add.1 и Corr.1, приложение I) и Конвенция о биологическом разнообразии 20/.

63. Несмотря на упомянутые двусторонние договоры и многосторонние конвенции, трансграничное загрязнение окружающей среды продолжается. Проблема осложняется тем, что государства зачастую одновременно являются источниками загрязнения и страдают от загрязнения, которое происходит по вине других стран. В качестве примера можно привести случаи выпадения кислотных дождей, наносящих ущерб экосистемам, в том числе в Канаде, Польше, Швеции и Японии.

*Например, в результате распространения водяного гиацинта в Нигерии и нашествия саранчи в Тунисе.

**В Китае.

***К числу таких документов относятся Конвенция об охране окружающей среды между Данией, Финляндией, Норвегией и Швецией (1974 год), соглашение о пограничных реках (1971 год), Конвенция о защите Рейна от химического загрязнения (1976 год), Конвенция относительно защиты Рейна от загрязнения хлоридами (1976 год), а также арбитражные решения, наиболее важными из которых явились решения по делам "Trail Smelter (1938)" и "Lac Lapoux (1957)".

64. Экстерриториальное применение национального уголовного законодательства может быть обеспечено в силу принципа, в соответствии с которым государства могут считать, что правонарушение совершено в том случае, если одновременно совершено определенное деяние и причинен ущерб. Однако, если государство, являющееся источником загрязнения, отказывается сотрудничать, любые попытки возбудить судебное преследование ни к чему не приведут, а вызовут лишь напряженность в международных отношениях.

65. Гораздо более эффективными оказываются методы, альтернативные уголовному правосудию. К их числу относятся:

а) обязательства уменьшить или остановить загрязнение в рамках двусторонних договоров и многосторонних конвенций*;

б) переговоры (например, с Японией, о трансграничном загрязнении в результате выпадения кислотных дождей);

в) урегулирование споров на основе арбитражного разбирательства, процедур посредничества и т.д. (как это, например, предусматривается в предложениях, представленных ассоциациями адвокатов Канады и Соединенных Штатов Америки правительствам этих стран; в рекомендациях Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) и положениях ряда последних конвенций);

г) обеспечение гражданам других стран равного доступа к судебным и административным механизмам для возбуждения гражданского производства для компенсации ущерба и возмещения убытков, а также для обеспечения взаимного исполнения судебных решений и т.д. (рекомендации ОЭСР; законы ряда провинций Канады о взаимном доступе в случае трансграничного загрязнения окружающей среды; Североамериканское соглашение о свободной торговле между Канадой, Мексикой и Соединенными Штатами Америки и т.д.).

66. Предпосылкой успешного функционирования таких механизмов являются дружественные отношения между государствами. Международное сотрудничество позволяет добиться более значительных результатов, чем конфронтация. Международные усилия по борьбе с преступностью могут стать еще более эффективными, если неправительственным организациям будет предоставлено право возбуждать уголовное преследование и обеспечена исковая правоспособность. В борьбе с трансграничным загрязнением важную роль может сыграть предоставление потерпевшим или представляющим их частным организациям, а также организациям, основная задача которых заключается в охране окружающей среды, права возбуждать судебное преследование, включая уголовное преследование, и обеспечивать исполнение принятых судебных решений.

В. Опасные отходы

67. Разработка международного права в области опасных отходов началась с принятия Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 21/ (1972 год), обычно именуемой Лондонской конвенцией о сбросах отходов, в соответствии с которой был запрещен сброс опасных отходов

*Например, Конвенция об охране окружающей среды между Данией, Финляндией, Норвегией и Швецией; Конвенция о защите Рейна от химического загрязнения; Конвенция относительно защиты Рейна от загрязнения хлоридами; Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и протоколы к ней и Венская конвенция об охране озонового слоя и протоколы к ней.

в океаны, и Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву (1982 год), в которой государства-участники согласились обеспечить охрану морской среды, приняв меры по борьбе с загрязнением морской среды и меры, направленные на уменьшение в максимально возможной степени выброса токсичных, вредных или ядовитых веществ 22/.

68. В связи с ростом объема отходов, экспортируемых из промышленно развитых стран в развивающиеся страны Африки, Восточной Азии и Латинской Америки, международному сообществу приходится прилагать усилия, направленные на установление контроля над этой торговлей. Ведущую роль в этой области взяла на себя ОЭСР, которая рекомендовала своим государствам-членам заблаговременно уведомлять компетентные органы импортирующих государств, не являющихся членами ОЭСР, об экспорте опасных отходов, а в 1989 году международное сообщество приняло Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 23/, в соответствии с которой государства-участники согласились запретить незаконную перевозку и удаление опасных отходов в других государствах без предварительного согласия этих государств на основе полной информации, вывозить из этих государств незаконно ввезенные отходы и наказывать правонарушителей, применяя к ним уголовные санкции. Затем в 1991 году была принята Бамакская конвенция о запрещении ввоза в Африку опасных отходов и о контроле за их трансграничной перевозкой и обращением с ними в пределах Африки, в которой импорт опасных отходов в Африку объявлялся незаконным и рассматривался как уголовное преступление. Совет европейских сообществ принял также комплекс правил о перевозке отходов*.

69. Несмотря на положения национальных уголовных кодексов и международных конвенций, торговля опасными отходами по-прежнему сопряжена с рядом серьезных проблем. Ввиду высоких расходов, связанных с законным удалением опасных отходов в развитых странах, производителям очень трудно устоять перед соблазном склонить бедные страны, испытывающие нехватку валютных ресурсов, к импорту таких отходов, для чего они предлагают привлекательные финансовые условия и даже прибегают к подкупу должностных лиц. Транспортные документы, результаты лабораторных анализов и документы, подтверждающие согласие страны, часто фальсифицируются перевозчиками и грузоотправителями, чтобы избежать проверки таможенными и пограничными службами.

70. Частично такая практика обусловлена отсутствием в конвенциях четких формулировок, например, определения отходов (являются ли отходами отходы, предназначенные для переработки), определения сторон (подпадают ли под действие Базельской конвенции брокеры или международные посредники и требуется ли согласие стран транзита).

71. Однако более серьезными проблемами, связанными с борьбой с этим видом преступности, являются трудности, возникающие в процессе выявления, проведения расследований и выслеживания судов, находящихся в открытом море, и транспортных средств, постоянно пересекающих международные границы. В развивающихся странах не имеется необходимой инфраструктуры, лабораторного и другого проверочного оборудования для определения того, являются ли "грузы", которые они получают из промышленно развитых стран, запрещенными отходами.

*См. Council regulation (EEC) No. 259/93, on the supervision and control of shipments of waste within, into and out of the European Community (Official Journal of the European Communities, No. L 30, 6 February 1993, p. 1).

72. В области незаконной перевозки и удаления опасных отходов, в которую организованная преступность, по-видимому, уже проникла, наиболее эффективными могут оказаться уголовные санкции. Международные неправительственные организации, например, Международный совет "Гринпис", или такая международная бригада следователей, как "зеленые шлемы", которую предложило создать правительство Норвегии, могли бы оказывать правительствам помощь в борьбе с ночным сбросом отходов в отдаленной местности или в открытом море. Кроме того, там, где в борьбе с этой формой преступности оказываются бессильными национальные уголовные суды, весьма перспективной представляется идея предоставления уголовной юрисдикции международному трибуналу.

73. Для успешной борьбы с трансграничной и международной преступностью необходимо обеспечить последовательное осуществление и неукоснительное соблюдение международных конвенций, в частности, Базельской конвенции на основе национального законодательства, прибегая к суровому уголовному наказанию за их нарушение. Этому могли бы также в значительной степени способствовать международное сотрудничество в форме обмена информацией, направление уведомлений о движении грузов и оказание взаимной помощи в проведении следствия и уголовного преследования.

74. На международном уровне правоприменительную деятельность можно было бы значительно улучшить путем оказания содействия развивающимся странам, в которых отсутствует необходимая учрежденческая инфраструктура, оборудование и лаборатории для анализа образцов грузов, в форме технической помощи со стороны промышленно развитых стран.

75. Сдерживанию этого вида преступности могло бы способствовать включение в разряд международных преступлений незаконного сброса токсичных и опасных химических и радиоактивных отходов, создающего серьезную угрозу для экосистемы другого государства или для общего достояния человечества. Предложения Комиссии по международному праву о включении преднамеренного и серьезного ущерба окружающей среде в категорию преступлений против мира и безопасности человечества, в случае их принятия международным сообществом будут в значительной степени содействовать искоренению этого вида преступности, особенно если будут приняты сопутствующие предложения Комиссии о создании международного трибунала и международного следственного и правоохранительного механизма.

С. Загрязнение морской среды

76. Вопросы, связанные с загрязнением морской среды, регулируются как национальным законодательством, касающимся морских перевозок, портов и гаваней, а после создания в 1948 году Международной морской организации - такими международными конвенциями, как Международная конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью 24/ (1954 год), Международная конвенция относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью 25/ (1969 год), Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 26/ (1969 год) и протоколы к ней, Протокол 1978 года к Международной конвенции по предотвращению загрязнения сбросами с судов и в последнее время Конвенцией Организации Объединенных Наций по морскому праву.

77. Большинство случаев загрязнения окружающей среды можно рассматривать на основании национальных законов об охране морской среды, однако штрафы, предусматриваемые этими законами для иностранных судов, загрязняющих территориальные воды развивающихся стран, часто являются чрезвычайно низкими. Ряд конвенций, в частности Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву 27/, запрещают дискриминацию иностранных судов. В Конвенции

Организации Объединенных Наций по морскому праву предусматривается, что только денежные штрафы могут налагаться за нарушения, совершенные иностранными судами в территориальном море, за исключением случая преднамеренного и серьезного акта загрязнения в территориальном море 28/.

78. Пострадавшие государства прежде всего заинтересованы в быстрой очистке окружающей среды, а также в недопущении повторения подобных случаев. Иногда быстрой очистке способствуют такие альтернативные стратегии наказания, как переговоры о заключении сделки о признании вины и соглашения о возмещении ущерба. В ряде случаев хорошие результаты могут дать новые стратегии наказания, например, применение принципа глубокого кармана, в соответствии с которым штраф должен выплачиваться и в конечном счете выплачивается страховыми компаниями.

79. Проблематичным представляется судебное преследование владельцев иностранных судов, с которых в открытом море сбрасываются загрязняющие вещества, попадающие затем в территориальные воды и загрязняющие их. Если эти суда не подпадают под юрисдикцию страны, которой нанесен ущерб в результате такого загрязнения, то властям этой страны приходится полагаться на сотрудничество с компетентными органами стран флага этих судов, с тем чтобы возбудить судебное преследование их владельцев. Как показывает опыт, такое сотрудничество в ряде случаев было неудовлетворительным.

80. Международные усилия по борьбе с загрязнением морской среды должны быть сосредоточены на морских трамповых судах, которые часто используются для перевозки опасных отходов. Такие суда, которые часто отправляются в плавание в немореходном состоянии, в штормовую погоду могут потерпеть аварию. Кроме того, владельцам таких судов может быть более выгодно затопить их, чем доставить груз, состоящий из опасных отходов, к месту назначения. Поэтому следует дополнить международные конвенции положениями, предусматривающими уголовную ответственность за совершение намеренно или по небрежности подобного деяния.

IV. ЗАГРЯЗНЕНИЕ В РЕЗУЛЬТАТЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КРУПНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

A. Политические факторы и цели развития

81. В странах с общим и гражданским правом эффективному воздействию уголовного права на предприятия препятствуют различные факторы. Кроме того, роль уголовного права определяется целым комплексом юридических, экономических, технических и социальных факторов. Поэтому принятые в той или иной системе законы следует толковать с учетом самых различных элементов. Как правило, множественность интересов в этой области требует применения гибких стратегий. При этом необходимо учитывать социальную роль предприятий. Эффективность усилий по обеспечению соблюдения законов в значительной степени зависит от того, является ли данное предприятие частным или государственным, особенно в развивающихся странах. Если речь идет о государственных предприятиях, то несмотря на принцип разделения властей, обеспечение соблюдения законодательства оказывается делом более трудным. Эффективность привлечения предприятий к уголовной ответственности в значительной степени зависит от уровня развития административного права и характера установленных правовых норм. Необходимо также отметить, что в ряде стран наблюдается тенденция к разработке нового уголовного законодательства после случаев значительного загрязнения окружающей среды. Как правило, в течение длительного времени сохраняется неопределенность в отношении толкования таких новых законов. Особые проблемы возникают в странах, в которых отсутствуют нормы, касающиеся обеспечения соблюдения законодательства. Например, в Китае

имел место случай имущественного ущерба в результате загрязнения окружающей среды в одном из сельских районов, население которого было вынуждено прибегнуть к самопомощи, поскольку загрязнение невозможно было остановить на основе правовых мер.

В. Проблемы уголовной ответственности

82. Уголовное право, которое обычно предусматривает наказание за неправомерное решение какого-либо лица в той или иной конкретной ситуации, по-прежнему сталкивается с проблемой в тех случаях, когда приходится разбираться с событиями, связанными с нарушением закона на протяжении какого-то промежутка времени, со сложными структурами предприятий, нечетко оформленными режимами ответственности предприятий и учреждений и сложным переплетением интересов.

83. Во всех странах складывается тенденция к расширению сферы уголовной ответственности индивидуумов. Это особенно характерно для стран гражданского права, где вопрос ответственности предприятий не регулируется уголовным правом. Принцип, в соответствии с которым деяния одного единственного индивидуума могут квалифицироваться как уголовно наказуемые с целью повлиять на предприятие через его служащих и тем самым заставить его отказаться от дальнейшей преступной деятельности, как показала практика, имеет целый ряд недостатков. С одной стороны, деятельность крупного предприятия зависит не только от руководящей роли одного лица, но и от того, как функционируют его различные системы, отделы или подотделы. С другой стороны, во многих странах действуют определенные пределы ответственности для одного лица.

84. Такое расширение пределов индивидуальной ответственности можно обнаружить и в тех странах, которые обладают значительным опытом в вопросах регулирования корпоративной ответственности. Для корпоративной ответственности аксиомой является понятие, при котором данное предприятие должно ассоциироваться с лицами, находящимися у руководства предприятием, от которых зависит его жизнедеятельность, т.е. на основе принципа субститутивной ответственности за действия служащих. Так, например, в Канаде не возникает проблем в сфере общего права при рассмотрении случаев "организованной безответственности" или ошибочных решений, принятых на протяжении какого-то промежутка времени. Хотя эта система и может функционировать на основе конкретных правовых и социальных условий, сложившихся в Канаде, маловероятно, что она способна служить моделью для всех стран. С точки зрения многих других стран, важный принцип индивидуальной уголовной ответственности перед законом находится в опасности: разделение сферы ответственности индивидуумов в связи с предъявлением повышенных требований со стороны государственного аппарата, стоящего на страже законности. Чем больше уголовная санкция отчуждается от определенных принципов безупречности поведения, тем больше она теряет свои карающие свойства. В конечном итоге многие страны гражданского права опасаются, что введение корпоративной уголовной ответственности способно понизить эффективность наказания в сфере уголовного права для физических лиц, поскольку в результате будет происходить размывание различий между уголовными, гражданскими и административными наказаниями.

85. Другая проблема заключается в том, что во многих странах законодательство предусматривает лишь классические уголовные санкции. Очень часто это всего лишь штрафы, особенно в тех случаях, когда речь идет о несоблюдении административных инструкций и постановлений.

86. В современном обществе задача по определению рисков, которые являются приемлемыми, все больше и больше возлагается на административные органы. Применение уголовного законодательства считается целесообразным только в тех

случаях, когда речь идет о злостных нарушителях, виновных в загрязнении окружающей среды и не желающих сотрудничать с административными властями. В других странах складывается тенденция к тому, чтобы уменьшить сферу применения административных инструкций в соответствии с принципом "контроль за контролерами".

87. Добиться эффективных результатов с помощью уголовного законодательства удалось немногим странам. Так, например, воздействие уголовного законодательства в Австралии и Канаде представляется более важным, чем в некоторых других странах, в которых уголовное законодательство играет второстепенную роль при рассмотрении случаев, связанных с деятельностью крупных промышленных предприятий. Наказание, как правило, выносится в виде штрафов.

С. Модели уголовной ответственности корпорации

88. В настоящее время существуют три причины, по которым необходимо на международном уровне развернуть дискуссию о корпоративной ответственности: во-первых, необходимо побудить членов международного сообщества к тому, чтобы относиться с большей ответственностью к проблеме управления рисками для окружающей среды; во-вторых, необходимо изучить адекватные меры привлечения индивидуумов к ответственности; и наконец, необходимо предотвратить сужение сферы индивидуальной ответственности по уголовному праву.

89. С учетом потенциальной опасности деятельности предприятий с высоким уровнем риска представляется еще более необходимым договориться об общем подходе и об общей терминологии. Обсуждение этих проблем, которое следует ниже, является шагом в этом направлении. Существуют три основные модели уголовной ответственности корпорации: действие руководства предприятия как неправомерное поведение самого предприятия; юридически порочная организация корпорации; и принцип причинной связи (основание).

90. Действие руководства предприятия как неправомерное поведение самого предприятия. Любое предприятие должно отождествляться со своим руководством, от решений которого зависит его деятельность (т.е. на основе субститутивной ответственности за своих служащих). И хотя существует немало возможностей для привлечения предприятий к ответственности за их неправомерные действия, законодательные и судебные органы вынуждены шаг за шагом расширять уголовную ответственность индивидуумов, с тем чтобы облегчить процедуру взыскания на основании корпоративной ответственности.

91. Юридически порочная организация предприятия. Аварийные ситуации, как, например, случаи загрязнения окружающей среды, увязываются с юридически порочной организацией предприятия. Речь уже идет не о личной ответственности за принятие одного ошибочного решения (которое порой бывает просто невозможно проследить, поскольку оно является результатом цепочки событий, происходивших на протяжении длительного периода времени в рамках предприятия), а об определенном виде вины организационного характера юридического лица, невыполнившего своей обязанности по обеспечению надлежащего урегулирования рисков, сопряженных с созданием и эксплуатацией сложной структуры.

92. Принцип причинной связи (основание). Доказательство наличия фактических недостатков в корпоративной структуре полностью исключено. Факт создания организации со сложными рабочими структурами и факт применения опасных по своей сути процессов представляются для этого вполне достаточными. Юридическими предпосылками корпоративной ответственности являются лишь конкретные результаты (серьезность ущерба, нанесенного окружающей среде, нарушение норм выброса вредных отходов в окружающую среду) и экономические выгоды для предприятия.

D. Перспективы

93. На международном уровне намечаются тенденции к тому, чтобы ответственность возлагать на предприятия, особенно в тех случаях, когда речь идет о крупных предприятиях и о нарушениях в области управления рисками на протяжении какого-то промежутка времени. При сопоставительном анализе открывается также широкий спектр возможных вариантов. Однако, если полагать, что тот или другой вариант поможет быстро решить возникшую в той или иной стране проблему, значит игнорировать тот факт, что прежде всего следует проанализировать организацию национальных структур и условия их деятельности. Только после этого и может быть принято решение (в соответствии с уголовным, административным, гражданским и конституционным законодательством) о том, может ли быть рекомендована та или иная концепция коллективной ответственности и в каком объеме.

94. Все попытки свести ответственность индивидуумов и организаций к общему знаменателю (например, к социальной концепции вины), могут оказаться несостоятельными в силу того, что сферы ответственности индивидуумов и организаций, хотя они могут и совпадать, должны расходиться по той простой причине, что понятие виновности предприятия имеет совершенно иные составные элементы. В результате приравнивание коллективной ответственности к индивидуальной ответственности неизбежно ведет к перевешиванию концепции ответственности предприятий и общему ослаблению концепции индивидуальной уголовной ответственности.

95. Вот почему можно было бы рекомендовать создание отдельной системы уголовной ответственности для предприятий*, в которой нормы, аналогичные нормам, устанавливающим индивидуальную уголовную ответственность, применяются к предприятиям, однако вместе с тем учитывают различия, существующие между этими двумя категориями правонарушителей. Индивидуумы и предприятия имеют различные формы ответственности, вытекающие из неодинаковости их целей, структур и функций. Индивидуумы, занятые на данном предприятии, действуют на коллективной основе как фирма, обладают коллективными знаниями, которые считаются принадлежащими этой фирме, однако "вина", ассоциируемая с преступным поведением, возлагается на данное предприятие.

96. Эта концепция помогает выявлять новые проблемы в современном обществе и находить решения этих проблем в тех случаях, когда более индивидуализированная ответственность, как представляется, не отвечает предъявляемым требованиям. И она предлагает варианты, соответствующие статусу национальной правовой системы в развитых или развивающихся странах, в странах гражданского или общего права. Таким образом, можно вводить законы, которые носят не просто символический характер, а играют эффективную роль.

*См., например, D. Cotic, "Protection of the environment through penal law in Yugoslavia", Protection of the Environment and Penal Law, C. Zanghi, ed. (Bari, Cacucci, 1993), pp. 197-204. Подробнее см. G. Heine, Die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen (Baden-Baden, Nomos), (готовится к печати), pp. 219 ff.

V. МЕЛКИЕ ПРЕДПРИЯТИЯ И ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ ЗАГРЯЗНИТЕЛИ

A. Мелкие предприятия, индивидуальные загрязнители и ухудшение состояния окружающей среды

97. Одним из отличительных признаков стереотипного представления о загрязнении окружающей среды и ухудшения состояния природных ресурсов являются широкие масштабы этого явления: крупные загрязнители, обширные охваченные загрязнением области, многочисленные жертвы и невозполнимый ущерб. В действительности, однако, крупные и мощные источники загрязнения являются не единственной причиной ухудшения состояния окружающей среды. Оно происходит в результате совокупного множественного воздействия, в котором заметная роль принадлежит мелким загрязнителям.

98. Ответственность за нерациональное использование природных ресурсов в значительной мере лежит на отдельных лицах и мелких предприятиях, особенно в менее развитых странах. В отличие от общераспространенного мнения деятельность отдельных лиц или мелких предприятий, загрязняющая окружающую среду, может нанести более значительный экологический ущерб, чем деятельность крупного предприятия*. "Мелкие" загрязнители (отдельные лица или мелкие предприятия) часто являются "крупными" загрязнителями с точки зрения того ущерба, который наносят их действия окружающей среде**.

99. Воздействие экологически вредной деятельности, проводимой мелкими загрязнителями, может оказаться весьма существенным в двух отношениях: либо нанесенный ущерб является существенным уже сам по себе, либо незначительный ущерб превращается в весьма существенный в результате совокупного воздействия. В то же время в некоторых странах на загрязнение, вызываемое мелкими предприятиями, коммерческими организациями и отдельными лицами, может приходиться лишь незначительная доля общего ухудшения состояния окружающей среды.

B. Задачи в области контроля за экологически вредной деятельностью отдельных лиц или мелких предприятий

100. Проблемы, рассматриваемые в настоящем подразделе, связаны с незаконной охотой, обезлесением, удалением токсичных и опасных отходов, а также старательскими работами, особенно в развивающихся странах. Положения,

*Например, в Польше один фермер слил бочку фекальных веществ в районе водосбора, в результате чего на 17 дней было прервано регулярное водоснабжение целой общины. В Германии же мелкое химическое предприятие загрязнило питьевую воду для общины, насчитывающей 20 000 жителей, канцерогенными веществами.

**Примером экологического ущерба в результате деятельности мелких загрязнителей является район бразильской Амазонки, вырубка лесов в котором считается одним из наиболее масштабных экологических бедствий в мире (см. A. Alvazzi del Frate and J. Norberry, "Rounding up: themes and issues", Environmental Crime, Sanctioning Strategies and Sustainable Development, A. Alvazzi del Frate and J. Norberry, eds. (United Nations publication, Sales No. E.93.III.N.4, p. 3). По оценкам за период 1980-1988 годов в результате промывки золота, которой занимаются тысячи людей, в окружающую среду было выброшено около 855 т ртути (см. José Francisco da Fonseca Ramos, "Garimpagem: poluição química e física", Seminário Internacional sobre Meio Ambiente, Probreza e Desenvolvimento da Amazônia, Belém, Brazil, 16-19 February 1992, p. 86).

призванные защитить окружающую среду от определенных видов индивидуального поведения, направлены в первую очередь на охрану здоровья населения. Деятельность мелких предприятий может также являться опасной для окружающей среды в результате многочисленности таких предприятий и того факта, что на них зачастую отсутствуют надлежащие системы контроля.

101. На первый взгляд может создаться впечатление, что вести борьбу с ухудшением состояния окружающей среды, вызванным мелкими предприятиями и отдельными лицами, с помощью правоохранительных мер более легко. Если мелкие предприятия и отдельных лиц, являющихся источниками загрязнения, рассматривать отдельно, то они не являются ни крупными, ни обладающими достаточной мощью, практически не имеют, как правило, политического или экономического влияния* и не способны манипулировать средствами массовой информации. Короче говоря, у них не имеется средств, необходимых для оплаты услуг лоббистов или ведущих юридических фирм.

102. Контроль за крупными фирмами-загрязнителями связан с целым рядом уникальных ограничений с точки зрения правоохранительной деятельности (такими, как экономическая и политическая мощь таких фирм, их способность заручиться мнениями экспертов и услугами авторитетных юристов). Контроль за мелкими предприятиями и индивидуальными загрязнителями связан, однако, с проблемами иного характера, которые касаются скорее обеспечения применения законов, направленных на пресечение загрязняющей окружающую среду деятельности, чем правового регулирования такой деятельности**. Прежде всего, выявить определенные действия такого рода чрезвычайно трудно, поскольку они не являются столь же очевидными, как загрязняющие окружающую среду действия крупных предприятий, и поскольку они часто имеют место в отдаленных, труднодоступных районах. Во-вторых, подобные действия являются намного более многочисленными и они весьма редко концентрируются в каком-либо конкретном месте или в каком-либо отдельном районе, причем они не привлекают внимания средств массовой информации. В-третьих, поскольку такие действия совершают обычные граждане, они вызывают менее активную негативную реакцию со стороны общества, чем ущерб, наносимый окружающей среде крупными корпорациями. В-четвертых, особенно в менее развитых странах, такие действия часто направлены не на "извлечение доходов", а на "обеспечение выживания". Они часто связаны с тысячелетними традициями и являются необходимыми, так как они представляют собой единственный путь обеспечения средств к существованию - для выживания человека. Например, в Латинской Америке эффективность любой правовой модели - и тем более уголовно-правовой модели - будет поставлена под весьма большое сомнение в случае ее массового нарушения, если запрещаемое

*Однако подобные лица, взятые в качестве группы, могут обладать существенной политической и экономической мощью. Представительный орган гаримпейрос (золотоискателей) района бразильской Амазонки имеет свободный доступ к федеральным законодателям из этого региона и играет важную роль в обеспечении сохранения этими законодателями своих мест.

**Следует отметить, что проблемы, связанные с обеспечением исполнения законов приобретают в развивающихся странах общий характер как в отношении крупных, так и мелких загрязнителей. Например, в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна обеспечение исполнения природоохранного законодательства сталкивается с широко распространенными проблемами обеспечения эффективности и действенности (см. R. Branes, Institutional and Legal Aspects of the Environment in Latin America, Including the Participation of Non-Governmental Organizations in Environmental Management (Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 1991), p. 7).

поведение глубоко укоренилось в обществе. "Подобное законодательство игнорирует тот факт, что поведение, которое оно стремится исправить посредством предусматриваемых санкций, обычно не связано с индивидуальными отступлениями от устанавливаемого правопорядка, а представляет собой обычное социальное поведение, глубоко укоренившееся в обществе в результате господствующего стиля развития, основывающегося на таких структурах производства и потребления, которые часто вступают в конфликт с интересами защиты окружающей среды" 29/.

С. Роль уголовного права

103. Любая объективная оценка по вопросу о загрязнении, вызываемом отдельными лицами и мелкими предприятиями, показывает, что за немногими исключениями роль закона с точки зрения контроля является незначительной. Существует опасность того, что административные законы никогда не будут реализованы на практике, поскольку, особенно в развивающихся странах, практически не имеется учреждений, способных обеспечить применение свода административных экологических норм, а когда такие учреждения существуют, у них отсутствуют материальные средства и научный опыт. Не намного лучше и положение в области гражданского права. С одной стороны, не имеется эффективных и действенных механизмов обеспечения доступа к правосудию; а, с другой стороны, у отдельных лиц и мелких предприятий редко имеются средства для возмещения или смягчения причиненного ими экологического ущерба. Такая недейственность административного и гражданского права обычно является источником широко известного и часто критикуемого явления - явления "неработающих" законов.

104. Вопрос о роли уголовного права в защите окружающей среды следует рассматривать в контексте неэффективных правовых моделей. Реакция крупных и мелких загрязнителей на гражданско-правовые и административные санкции не является одинаковой или даже аналогичной. Другими словами, сдерживающее воздействие для этих двух групп оказывается различным. Крупные корпорации страдают не просто административных санкций (административные запреты могут оказать катастрофическое воздействие на крупный промышленный комплекс), но также и негативных последствий - падения престижа и тяжкого бремени компенсационных выплат - гражданских исков, предъявленных в целях возмещения экологического ущерба*. Мелкие загрязнители рассматривают административно- и гражданско-правовые вопросы с иной точки зрения. Административные санкции (такие, как штрафы и запреты) оказывают менее значительное воздействие на мелких загрязнителей, поскольку они с большей гибкостью способны переключиться с одного вида деятельности на другой. В ряде случаев, например, в связи с вырубкой лесов и частными старательскими работами, единственное, что требуется - это "упаковаться" и переехать в другой район или другую страну. Кроме того, в случае невозможности обнаружить осужденных лиц, принудительное исполнение судебных приказов о возмещении экологического ущерба не может быть обеспечено.

105. В тех случаях, когда имеются экологические нормы и обеспечивается их применение, уголовно-правовые нормы имеют некоторые преимущества по сравнению с нормами гражданско- и административно-правовыми. Уголовных санкций опасаются как крупные корпорации (даже в системах, не признающих корпоративной

*Не говоря уже о вопросе оценки экологического ущерба, особенно в случае природных ресурсов; обычно в том, что касается собственно экологических правонарушений, уголовное право отказывается от концепции точной оценки нанесенного окружающей среде ущерба.

уголовной ответственности), так и отдельные лица и менее крупные компании*. Кроме того, существующие на национальном уровне системы обеспечения исполнения уголовных законов являются, как правило, более структурно организованными, чем системы обеспечения исполнения административного и природоохранного законодательства, причем они охватывают всю территорию страны. У судей, прокуроров и служащих полиции имеются полномочия на обеспечение исполнения закона в самых различных ситуациях. И, наконец, сложные правовые вопросы, связанные с коллективными деяниями - которые часто возникают в случае крупных корпораций, - практически никогда не встают в случае мелких загрязнителей.

106. С использованием уголовно-правовых норм связаны, однако, определенные недостатки или ограничения. Помимо связанных с бременем доказывания проблем, о которых упоминают многие авторы**, уголовное право представляет собой, как это общепризнано, *ultima ratio* и его положения не могут охватить все ситуации, которые связаны с ухудшением состояния окружающей среды***. Более того, особенно в случае деяний, совершенных мелкими загрязнителями, применение уголовной меры наказания потребует намного более твердой поддержки на культурном и социальном уровне, чем принудительное исполнение простой административной санкции (например, штрафа) или гражданско-правовой санкции (приказа о возмещении ущерба). У мелких загрязнителей имеются более значительные шансы на то, чтобы успешно сослаться на незнание уголовного законодательства. Кроме того, такие аргументы, как состояние необходимости и бедственное положение, будут намного более действенными в случаях, связанных с мелкими загрязнителями, чем в тех случаях, когда речь идет о крупных корпорациях. В результате острого дефицита ресурсов в развивающихся странах у них зачастую не имеется возможностей для принудительного исполнения природоохранного законодательства. Доводы, связанные с бедственным положением, имеют большой вес в уголовном праве. Во многих случаях мелкие загрязнители ссылаются на "состояние необходимости" - концепцию, которая часто используется в уголовном праве для освобождения правонарушителя от ответственности.

*Не вызывает удивления тот факт, что в некоторых странах было сочтено более легким включение в природоохранное законодательство тяжких санкций (таких, как объективная гражданская ответственность), а не составов экологических преступлений. Такое положение возникло, например, в связи с принятым в Бразилии законом № 6938/81 (Национальный закон об экологической политике), когда Национальный конгресс запретил включение в этот законодательный акт каких-либо уголовно-правовых положений (см. Paulo Offonso Leme Machado, *Direito Ambiental Brasileiro* (Sao Paulo, Malheiros, 1992), p. 398).

**См. A. Alvazzi del Frate and J. Norberry, eds., Environmental Crime, Sanctioning Strategies and Sustainable Development (United Nations publication, Sales No. E.93.III.N.4), p. 11. Даже применительно к правонарушениям, совершенным мелкими предприятиями или отдельными лицами, возникает проблема с установлением причинно-следственной связи, особенно в тех случаях, когда согласно законодательным положениям требуется доказывание причиненного окружающей среде ущерба.

***Например, в Италии и Польше уголовные меры наказания применяются, как правило, только в случаях, связанных с нанесением серьезного ущерба окружающей среде.

107. И, наконец, тот факт, что обеспечение исполнения уголовного закона входит в обычную сферу деятельности судей, прокуроров и работников полиции, ни в коей мере не облегчает деятельность по обеспечению принудительного исполнения природоохранных уголовных норм, поскольку могут возникнуть проблемы очень сложного технического характера и поскольку в правовых системах, как правило, не имеется прецедентов рассмотрения подобных дел.

D. Тенденции и проблемы

108. В развивающихся странах в связи с вопросами положения отдельных лиц и соответствующих деяний могут возникать проблемы, отличающиеся от тех, которые возникают в более развитых регионах или странах. Например, район Амазонки загрязняется не только корпорациями; основным источником загрязнения являются индивидуальные старательские работы, в результате которых наносится ущерб, составляющий, возможно, миллионы долларов и являющийся, вероятно, невозможным. Охотники, ставшие под угрозу существование отдельных видов фауны, также могут рассматриваться в качестве индивидуальных загрязнителей.

109. Одна из основных проблем, типичных для крупномасштабного загрязнения - это проблема корпоративной ответственности. На законодательном уровне и в развитых и в развивающихся странах могут возникнуть проблемы, связанные с ценностями, подлежащими защите. В менее развитых странах наиболее важную роль будут, по всей вероятности, играть дела, связанные с мелким загрязнением. Во многих развитых странах уголовной ответственности за малозначительное правонарушение не предусматривается. Хотя отсутствие уголовной ответственности не означает, что то или иное деяние остается безнаказанным (оно по-прежнему подлежит мерам наказания, не носящим уголовного характера), в настоящее время в некоторых странах наблюдается тенденция к тому, чтобы рассматривать загрязнение, причиненное отдельными лицами (которое, как считается, является важной проблемой), в качестве уголовного преступления, а в других государствах наблюдается тенденция к отказу от уголовного преследования за загрязнение, причиненное отдельными лицами. Эти две противоположные тенденции затрудняют выработку единой модели и предложений о долгосрочной стратегии в этой области.

110. У развивающихся стран часто не имеется средств, необходимых для обеспечения принудительного исполнения природоохранных норм, будь то уголовно-, гражданско- или административно-правового характера. В то же время защита окружающей среды представляет собой неотъемлемую часть развития и на природоохранную деятельность влияют любые сбои в функционировании системы правосудия. С помощью уголовных природоохранных норм на судебную систему могут быть непосредственно возложены соответствующие функции в этой области, поскольку будет предусматриваться ее ответственность за охрану окружающей среды.

111. На основе анализа дел, связанных с загрязнением, причиненным отдельными лицами или мелкими предприятиями, можно выявить две основные проблемы: а) "чрезмерная криминализация" повседневной деятельности мелких предприятий и отдельных лиц и б) обуславливаемая этим потеря доверия к контрольным мерам, применяемым посредством уголовного природоохранного законодательства. Те виды мер наказания, которые считаются более уместными в случаях, связанных с мелкими предприятиями или отдельными лицами, не применимы или не действительны в случаях, связанных с крупными предприятиями, и наоборот. В федеративных странах пресечение подобных правонарушений, совершенных мелкими предприятиями или отдельными лицами, входит в компетенцию местных органов управления. Такой порядок может приводить к более быстрому принятию эффективных мер и к меньшему числу неудач в делах, возбуждаемых в связи с загрязнением, нанесенным более

крупными предприятиями. В то же время, если местные культурные условия благоприятствуют противоправному поведению, то может возникнуть необходимость в установлении подведомственности некоторых дел из этой категории определенным федеральным или общенациональным судебным органам.

112. С учетом того, что в принципе 11 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию устанавливается, что "экологические стандарты, цели регламентации и приоритеты должны отражать экологические условия и условия развития, в которых они применяются" 30/, могут существовать различия в регулировании применительно к категории мелких загрязнителей, поскольку именно в этом случае критерий бедственного положения имеет важнейшее значение. Другими словами, в связи с устанавливаемыми в развивающихся странах санкциями будет, возможно, необходимо рассмотреть такие вопросы и трудности, которые редко или даже вовсе не возникают в развитых странах. В любом случае уголовное природоохранное законодательство может и должно быть использовано для урегулирования вопросов, связанных с мелкими предприятиями или индивидуальными загрязнителями. Как и в других областях экологического права здесь не следует строить "никаких иллюзий на счет "готовых" решений (A/42/427, приложение, глава 12, пункт 5), и уголовное право является лишь частью более широкого комплекса решений.

VI. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

113. Уголовному праву принадлежит жизненно важная роль в защите окружающей среды. В особых случаях, таких, как преднамеренное захоронение токсичных отходов в целях извлечения прибыли, оно должно быть основным инструментом борьбы с преступлениями против окружающей среды. Здесь в том числе необходимо использовать потенциальные возможности уголовного права с точки зрения укрепления осознанной ответственности за защиту окружающей среды; подкрепления государственных мер, направленных на уравнивание рисков, предупреждения дальнейшей деградации окружающей среды; и предотвращения излишнего отягчения гражданского и административного законодательства уголовно-правовыми положениями.

114. Уголовное право должно рассматриваться в качестве лишь одного из целого ряда средств, направленных на достижение экологических целей. Защита окружающей среды не может быть обеспечена в отсутствие поистине устойчивого развития. Информированность общественности и активные действия неправительственных организаций играют важную роль во включении экологических проблем в политическую повестку дня и в поддержании неослабного политического внимания к этим проблемам; кроме того, они могут сыграть влиятельную роль в стимулировании принятия уголовно-судебных и иных мер - политических, административных или гражданских - в целях защиты окружающей среды.

115. Для укрепления потенциальных возможностей уголовного права необходимы законодательные реформы, включая признание прав и обязанностей граждан в национальных конституциях, а также более широкий диапазон судебных и административных санкций и процедур. В частности, следует призвать государства внести в случае необходимости изменения в нормы, регулирующие юридическую корпоративную ответственность, с тем чтобы установить эффективный режим материальной корпоративной ответственности, особенно в делах, связанных с противоправным или небрежным развитием предприятия в течение определенного срока. Это будет способствовать достижению следующих целей: более совершенное управление рисками, что позволит сократить опасности для населения и окружающей среды; помощь административным учреждениям в уравнивании рисков; недопущение эрозии уголовно-правовых положений, применимых к отдельным лицам; создание законопослушной "корпоративной культуры".

116. На семинаре-практикуме по охране окружающей среды на национальном и международном уровнях можно было бы рассмотреть вопрос о том, должны ли государства-члены устанавливать минимальные стандарты в области природоохранного уголовного законодательства. В то время как в одних странах, особенно в развивающихся странах, уголовное право не играет достаточно важной роли в охране окружающей среды, в других странах оно играет слишком большую роль.

117. Что касается процессуальных вопросов, то классические гарантии, разработанные в отношении отдельных лиц, в новых условиях и в отношении новых вопросов не работают. Существует потребность в большей гибкости, особенно при судебном преследовании юридических лиц. При этом имеются следующие возможности:

- a) применение практики временных судебных запретов, например предупреждение и закрытие части предприятия;
- b) изменение требований в отношении бремени доказывания;
- c) введение специальных следственных подразделений и обвинителей;
- d) введение более гибких процедур преследования в суде и вступления в процесс уголовного преследования;
- e) улучшение доступа к информации о загрязнителях, деятельности предприятий и деятельности соответствующих административных и правоохранительных органов.

118. Одних лишь традиционных уголовных санкций (таких, как штраф и тюремное заключение) для решения проблем, связанных с преступлениями против окружающей среды, недостаточно. Необходимо более широкий диапазон санкций. Для усиления роли уголовного права государства, особенно в отношении правонарушений юридических лиц, должны предусматривать следующие санкции:

- a) закрытие предприятия;
- b) секвестр (устранение управляющих, введение должности экспертов на оговоренный период);
- c) программы обеспечения соблюдения закона, включая экологические экспертизы;
- d) возмещение, конфискация и реституция;
- e) приказы суда об очистке или о восстановлении в прежнем виде;
- f) запрещение тех или иных видов деятельности, лишение налоговых льгот, аннулирование или приостановление действия лицензий;
- g) приказы суда о негативной рекламе;
- h) лишение правительственных контрактов.

Кроме того, на дела, связанные с охраной окружающей среды, следует распространить такие санкции, как приказы суда об общественных работах и введение испытательного срока.

119. Санкции и процедурные реформы должны дополняться факторами, способствующими их осуществлению. Такими факторами являются материальные и людские ресурсы; надлежащее финансирование; и своевременная и качественная подготовка работников системы уголовного правосудия и административных учреждений.

120. Однако в случаях, связанных с трансграничным загрязнением или незаконным оборотом видов, находящихся под угрозой исчезновения, или с опасными радиоактивными материалами, гораздо более широкие возможности имеет, как представляется, международное сотрудничество в области предотвращения и мониторинга возникновения риска. Такое сотрудничество могло бы включать заключение двусторонних и региональных соглашений и договоров, проведение переговоров с целью поиска решений общих проблем, совместное установление фактов и оказание взаимной помощи в проведении расследований, предоставление правительствам, а также гражданам равного доступа к процессу судебного и административного разбирательства, альтернативное разрешение споров и арбитражное разбирательство, имеющее обязательную силу. Следует, однако, признать, что некоторые действия агрессивного характера, такие, как преднамеренное захоронение токсичных и ядерных отходов в океанах и экологический терроризм, должны рассматриваться как международные преступления.

121. Система Организации Объединенных Наций должна играть решающую роль в защите окружающей среды путем содействия оказанию технической помощи, проведению исследований, подготовке кадров, консультативному обслуживанию и образованию. Она должна также способствовать взаимодействию между всеми, кто занимается выработкой новаторских подходов в этой области, включая ученых, неправительственные организации, частный сектор и правительственные учреждения. Кроме того, следует еще больше усилить координацию с другими межправительственными организациями путем объединения усилий с такими другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций, как Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде, Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций и Комиссия по устойчивому развитию.

122. На семинаре-практикуме можно было бы рассмотреть следующие предложения по проектам, связанным с международным сотрудничеством:

a) активизация сбора и обмена разведывательными данными путем осуществления сотрудничества и более широкого использования возможностей Международной организации уголовной полиции (МОУП/Интерпол) в свете решения о незаконном обороте опасных отходов и других отходов, принятого в марте 1994 года на втором совещании Конференции участников Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, в котором Конференция просила секретариат Базельской конвенции изучить возможность сотрудничества с МОУП/Интерполом в отношении случаев, связанных с незаконным оборотом опасных отходов и других отходов;

b) уголовное право в международных конвенциях об охране окружающей среды (включая Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, Конвенцию о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения 31/ (1973 год), и Конвенцию Организации Объединенных Наций по морскому праву); а также изучение и оценка национального законодательства, в частности:

i) возможностей для включения в международные конвенции об охране окружающей среды уголовно-правовых положений и наличия таких положений в этих конвенциях;

- ii) осуществления содержащихся в международных конвенциях уголовно-правовых положений в законодательстве различных стран для оценки того, достаточно ли оно унифицировано с точки зрения "двойной уголовной ответственности" для выполнения обязательств о выдаче и взаимной помощи;
- c) разработка нормативного руководства для практических работников;
- d) повышение информированности руководителей путем организации парламентской конференции в целях содействия обмену информацией о природоохранном законодательстве и введению и осуществлению такого законодательства;
- e) проведение сравнительных исследований серьезных экологических преступлений с целью оценки и повышения информированности общественности о серьезности преднамеренных действий, связанных с загрязнением;
- f) предоставление технической помощи в форме консультативного обслуживания (например, оценка потребностей и предоставление соответствующих консультаций);
- g) организация курсов подготовки для работников системы уголовного правосудия и административных учреждений, часто не имеющих тех специальных знаний и навыков в области охраны окружающей среды, которые необходимы для эффективного осуществления ими своей работы, включая предоставление научно-технической информации о способах выявления или обнаружения различных экологических правонарушений; координация с природоохранными учреждениями, согласование природоохранного законодательства и форм сотрудничества между административными органами и судами; и рассмотрение примеров сотрудничества, связанного с различными видами управления (например, в странах с центральным министерством по вопросам окружающей среды и в странах, имеющих другие системы распределения ответственности);
- h) разработка руководящих принципов, способствующих соблюдению действующих норм, включая доступ к информации и оценке риска, в целях повышения информированности общественности о том, как надо реагировать на случаи загрязнения и предотвращать их;
- i) проведение исследований по вопросу об эффективности регламентационных и уголовно-правовых действий, включая разработку показателей эффективности;
- j) сравнительное исследование систем органов по обеспечению соблюдения природоохранного законодательства, вопросов их организации, координации и взаимоотношений.

Примечания

1. Восьмой Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа - 7 сентября 1993 года: доклад, подготовленный Секретариатом (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No.R.91.IV.2), глава I.
2. Там же, раздел C.2.
3. См. D. Chappell and R. Moore, The Use of Criminal Penalties for Pollution of the Environment: A Selective and Annotated Bibliography of the Literature (Ottawa, Department of Justice of Canada, 1989).

4. См. United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, Selected Research Material, готовится к печати.
5. См. United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute "Guidelines for the experts", Environmental Protection at National and International Levels: Potentials and Limits of Criminal Justice: Case Studies, готовится к печати.
6. United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, Environmental Protection at National and International Levels: Potentials and Limits of Criminal Justice: Case Studies, готовится к печати.
7. См. Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles and Recommendations (London, Graham and Trotman, 1987).
8. См. Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No.R.93.I.8 и исправления), том I: Резолюции, принятые Конференцией.
9. G. Heine, "Elaboration of norms and the protection of the environment", Protection of the Environment and Penal Law, C. Zanghi, ed. (Bari, Cacucci, 1993), pp.78-79.
10. A. Alvazzi del Frate and J. Norberry, eds. Environmental Crime, Sanctioning Strategies and Sustainable Development (United Nations publication, Sales No.E.93.III.N.4), p.11.
11. См., например, H. Lefèvre and H. Wattel, "Enforcement of environmental law in the Netherlands", Criminal Law and the Environment, H.-J. Albrecht and S. Leppä, eds. Publication Series No.22 (Forssa, Finland, Helsinki Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations, 1992), pp.112-126.
12. K. Webb, Pollution Control in Canada: the Regulatory Approach of the 1980s (Ottawa, Law Reform Commission of Canada, 1988).
13. Alvazzi del Frate and Norberry, Environmental Crime, Sanctioning Strategies and Sustainable Development ..., pp.14-18.
14. Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию ..., резолюция 1, приложение II, пункт 4.3.
15. H.E. Daly, "Toward some operational principles of sustainable development", Ecological Economics, vol. 2, 1990, pp. 1-6.
16. Saulwick Opinion Poll, Sydney Morning Herald, 12 April 1994.
17. Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию ..., резолюция 1, приложение II, глава 27.
18. Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No.R.73.II.A.14 и исправление), глава I.
19. United Nations, Treaty Series, vol. 1302, No. 21623.

20. См. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде, Конвенция о биологическом разнообразии (Центр программной деятельности по праву окружающей среды и природоохранным механизмам), июнь 1992 года.

21. United Nations, Treaty Series, vol. 1046, No. 15749.

22. Официальные отчеты третьей Конференции Организации Объединенных Наций по морскому праву (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No.R.84.V.3), статья 194.

23. См. UNEP/IG.80/3.

24. United Nations, Treaty Series, vol. 327, No. 4714.

25. Ibid., vol. 970, No. 14049.

26. Ibid., vol. 973, No. 14097.

27. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву ..., статья 227.

28. Там же, статья 230, пункт 2.

29. R. Brañes, Institutional and Legal Aspects of the Environment in Latin America, Including the Participation of Non-Governmental Organizations in Environmental Management (Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 1991), p.37.

30. Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию ..., резолюция 1, приложение I.

31. United Nations, Treaty Series, vol. 993, No. 14537.

Приложение

ПРОЕКТ ПРОГРАММЫ СЕМИНАРА-ПРАКТИКУМА ПО ТЕМЕ "ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ НА НАЦИОНАЛЬНОМ И МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЯХ: ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ И ПРЕДЕЛЬНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ СИСТЕМЫ УГОЛОВНОГО ПРАВОСУДИЯ", КОТОРЫЙ СОСТОИТСЯ В РАМКАХ ДЕВЯТОГО КОНГРЕССА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРЕСТУПНОСТИ И ОБРАЩЕНИЮ С ПРАВОНАРУШИТЕЛЯМИ

Двухдневный семинар-практикум по теме "Охрана окружающей среды на национальном и международном уровнях: потенциальные и предельные возможности системы уголовного правосудия" будет проведен на второй неделе девятого Конгресса Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию. Семинар будет состоять из четырех трехчасовых совещаний.

Первый день

Первая половина дня

1. Представление документа с изложением позиции и руководящих принципов, определяющих порядок дискуссии.
2. Результаты эмпирического исследования по вопросам загрязнения, источником которого являются мелкие предприятия и отдельные лица.
Обсуждение.

Вторая половина дня

3. Крупные предприятия.
Обсуждение.
4. Трансграничное загрязнение.
Обсуждение.

Второй день

Первая половина дня

5. Дискуссия группы экспертов на тему "Охрана окружающей среды на основе уголовного права: пределы индивидуальной ответственности - потенциальные возможности коллективной ответственности?"

Вторая половина дня

6. Представление исследования: методология и результаты сравнительных исследований по проблемам охраны окружающей среды.
7. Стратегии международного сотрудничества.

This archiving project is a collaborative effort between the United Nations Office on Drugs and Crime and the American Society of Criminology, Division of International Criminology. Any comments or questions should be directed to Cindy J. Smith at cjsmithphd@comcast.net or Emil Wandzilak at emil.wandzilak@unodc.org.