

с) создание с самого начала деятельности консультационных механизмов, содействующих установлению более тесных связей, обмену информацией, совместной работе и разработке согласованной стратегии.

Согласованная разработка глобального плана действий по предупреждению преступности

3. Глобальный план действий по предупреждению преступности:

a) определит:

- i) характер явлений, с которыми предстоит иметь дело (нищета, безработица, проблемы в области жилья, здравоохранения и образования, конфликты в области культуры или межэтнических отношений, наркотики и т.д.);
- ii) поставленные цели и сроки, установленные для их достижения;
- iii) предусматриваемые методы деятельности и соответствующие обязанности участников по осуществлению плана (местные и национальные ресурсы, которые предстоит мобилизовать, и ресурсы, которые могут быть получены в рамках международного сотрудничества);

b) охватит широкий круг областей:

- i) семья, молодежь и взрослые, отношения между поколениями или между социальными группами и т.д.;
- ii) образование, гражданственность, культура и т.д.;
- iii) занятость, профессиональная подготовка, борьба с безработицей;
- iv) жилищные условия;
- v) здравоохранение, наркомания и алкоголизм;
- vi) правительственная и общинная помощь по социальному обеспечению членов общества, находящихся в наиболее неблагоприятном положении;
- vii) борьба с культивированием насилия;

c) привлечет широкий круг участников, представляющих:

- i) полицию, судебные органы, систему образования, жилищные службы, органы здравоохранения, социальных работников и т.д.;
- ii) общины: избранные должностные лица, ассоциации, добровольцы, родители и т.д.;
- iii) экономический сектор: предприятия, банки, торговлю, общественный транспорт и т.д.;

d) предусмотрит действия на различных уровнях:

- i) первичное предупреждение:
 - a. путем содействия социальному развитию, развитию санитарно-гигиенических служб и прогрессу и посредством борьбы против всех форм маргинализации;
 - b. путем поощрения общих ценностей и уважения основных прав человека;
 - c. путем поощрения гражданской ответственности и процедур социального посредничества;
 - d. путем рационализации методов работы органов полиции и судебных органов (местных органов полиции и судов);
- ii) предупреждение рецидивизма:
 - a. путем надлежащих мероприятий органов полиции (незамедлительных, принимаемых на местах и т.д.);
 - b. путем рационализации методов работы органов правосудия:
 - i. диверсификация методов обращения с правонарушителями и мер, принимаемых в зависимости от характера и тяжести деяния (особый режим для несовершеннолетних);
 - ii. систематические исследования по проблемам социальной реинтеграции правонарушителей, вовлеченных в преступность в городах;
 - iii. поддержка в социальной области и в области образования в период отбывания наказания, в тюрьме и в процессе подготовки к освобождению из тюрьмы;

- iii) после отбытия наказания: помощь и поддержка в социальной области и в области образования, помощь семье и т.д.;
- iv) защита жертв путем практического улучшения положения жертв за счет:

- a. содействия осознанию прав и их эффективному осуществлению;
- b. укрепления прав (в частности, права на возмещение);
- c. создания систем приема жертв, оказания им помощи и дальнейшей поддержки.

В. Осуществление плана действий

Государственные органы власти

4. Государственные органы власти должны:

- a) выполнять функции по стимулированию местных должностных лиц (информация, техническая и финансовая помощь и т.д.);
- b) увязывать политику и стратегии на национальном уровне со стратегиями и потребностями на местном уровне (возможно, на основе договоренностей между государственными и местными органами власти);
- c) создавать механизмы согласования и сотрудничества на межминистерском уровне.

Государственные и местные органы власти

5. Государственные и местные органы власти должны:

- a) при проведении подобной деятельности постоянно учитывать необходимость уважения основополагающих принципов прав человека;
- b) осуществлять программы подготовки кадров (на национальном и местном уровнях) в целях информирования и поддержки всех сотрудников, занимающихся предупреждением преступности (первоначальная подготовка, а также повышение квалификации для освоения новых методов работы);
- c) сопоставлять опыт и организовывать обмен «ноу-хау»;
- d) предусмотреть средства для регулярной оценки эффективности осуществляемой стратегии и ее возможного пересмотра.

1993/28. Роль уголовного права в охране окружающей среды

Экономический и Социальный Совет,

ссылаясь на свою резолюцию 1992/22 от 30 июля 1992 года, в разделе VI которой он установил, что Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию в своей работе должна руководствоваться тремя первоочередными темами, одна из которых включает роль уголовного права в области охраны окружающей среды, и в разделе III которой он предложил государствам-членам создавать надежные и эффективные каналы связи между собой и с программой Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия, включая региональные институты, ассоциированные с Организацией Объединенных Наций,

ссылаясь также на резолюцию 45/121 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 года о восьмом Конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, в которой Ассамблея с удовлетворением отметила документы и резолюции, принятые Конгрессом, в том числе резолюцию о роли уголовного права в области защиты природы и окружающей среды⁸⁵,

ссылаясь далее на резолюцию 46/152 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1991 года, в которой Ассамблея призвала к укреплению регионального и международного сотрудничества в борьбе с транснациональной преступностью,

отмечая с удовлетворением сотрудничество Хельсинкского института по предупреждению преступнос-

ти и борьбе с ней, связанного с Организацией Объединенных Наций, и Института Макса Планка по вопросам зарубежного и международного уголовного права в организации Семинара по уголовно-правовой политике в области защиты природы и окружающей среды в Европе, проведенного в Лауххаммере, Германия, 25-29 апреля 1992 года,

отмечая также с удовлетворением исследование по вопросам экологической преступности, стратегий наказания и устойчивого развития, которое совместно проводится в настоящее время Межрегиональным научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия и Австралийским институтом криминологии,

1. *принимает к сведению* выводы Семинара по уголовно-правовой политике в области защиты природы и окружающей среды в Европе, содержащиеся в приложении к настоящей резолюции;

2. *просит* Генерального секретаря рассмотреть возможность проведения в рамках программы Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия мероприятий в области экологической преступности, в частности включить вопрос об экологической преступности в число тем технического сотрудничества и для этой цели составить список экспертов из всех регионов в области экологической преступности;

3. *просит* Межрегиональный научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия, а также региональные и ассоциированные институты, осуществляющие сотрудничество с Организацией Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия, оказывать помощь Генеральному секретарю в этой деятельности путем предоставления их специальных знаний и опыта;

4. *призывает* государства-члены и соответствующие органы продолжать их усилия по защите природы и окружающей среды путем использования в дополнение к мерам, предусмотренным административным правом и нормами об ответственности гражданского права, мер в области национального уголовного права и осуществлять техническое сотрудничество с обращающимися с соответствующими запросами государствами-членами в области экологической преступности.

*43-е пленарное заседание,
27 июля 1993 года*

ПРИЛОЖЕНИЕ

Выводы Семинара по уголовно-правовой политике в области защиты природы и окружающей среды в Европе, состоявшегося в Лауххаммере, Германия, 25-29 апреля 1992 года

1. Современное состояние окружающей среды внушает опасения и требует принятия эффективных мер по исправлению положения во всей Европе на национальном, наднациональном и международном уровнях. Охрана окружающей среды в целом и составляющих ее компонентов должна осуществляться таким образом, чтобы:

- а) исправить или по крайней мере уменьшить нанесенный ущерб (включая восстановление);
- б) предотвратить нанесение ущерба;
- в) свести к минимуму риски.

2. Следует содействовать более широкому признанию экологических интересов в качестве интересов, пользующихся специаль-

ной или особой правовой защитой. Необходимость использования воды, воздуха, почвы и других природных элементов препятствует, однако, наложению запрета на любое действие, затрагивающее эти экологические интересы.

3. Охрана окружающей среды требует применения комплексного подхода, предусматривающего использование разнообразных инструментов для оказания влияния на поведенческие модели и уменьшения давления на окружающую среду; диапазон таких инструментов простирается от участия населения до применения мер наказания. Административное право, регулирующее связанные с окружающей средой вопросы, по-прежнему представляет собой сердцевину находящихся в распоряжении государства инструментов для охраны окружающей среды. Большое значение для многих аспектов охраны окружающей среды будут иметь и другие методы охраны окружающей среды, например, экономические стимулы или применение гражданско-правовых санкций. В дополнение к этому уголовное право должно выполнять содействующие, подкрепляющие и, если это уместно, независимые функции.

4. Цель использования угрозы применения мер наказания состоит не только в оказании поддержки обеспечению соблюдения административных норм, но и в защите экологических интересов как таковых (с помощью их квалификации в качестве интересов, пользующихся защитой уголовного права). И в этой области уголовное право может оказать общее и специальное превентивное влияние и может, в силу своего морального воздействия, привлечь внимание к важности вопросов охраны окружающей среды.

5. Материальное уголовное право может играть автономную и независимую роль в ряде случаев серьезных покушений на окружающую среду, включая случаи создания угрозы для здоровья населения или для жизни людей или угрозы нанесения серьезного телесного вреда. Следует, однако, иметь в виду, что законодатель не может разработать в рамках уголовного права такие поведенческие критерии, которые были бы более жесткими, чем применяемые в рамках административного права. В этой связи экологическое уголовное право тесно связано с административным правом, которое ограничивает его воздействие, и зависит от такого права; тем не менее такое положение не создает никаких причин, в силу которых уголовное право не могло бы быть использовано для этих целей. Такое ограничение также зависит от того, какие различия существуют в подходах и средствах административных и судебных властей в связи с той ролью, которую они играют в охране окружающей среды. Для снижения риска неединобразного применения пристальное внимание следует уделить связям с административными нормами в сравнении со связями с административными решениями.

6. Экологическое уголовное право должно охватывать все области окружающей среды. Решение вопроса о том, установить ли в этой сфере такой состав правонарушений, который связан с окружающей средой в целом или же с ее конкретными компонентами, входит в компетенцию национальных законодателей. Законодатель должен разработать по меньшей мере общий или аналогичный состав правонарушений в отношении загрязнения воды, воздуха и почвы.

7. Следует дифференцировать правонарушения по степени их тяжести (при соответственно установлении различных мер наказания). Одним из факторов в этой связи является проведение разграничения между намеренными деяниями и неосторожностью или небрежностью в соответствии с понятием *mens rea*. Еще одна новая возможность связана с использованием концепции создания угрозы в дополнение к традиционному использованию в странах континентального права концепции так называемых законченных преступлений.

8. Использовать уголовное право только для борьбы с нанесением ущерба или другими нарушениями экологических институтов недостаточно. Серьезные нарушения правил техники безопасности, других обязанностей оператора или лежащих на административных превентивных контрольных функций могут существенно повысить опасность аварий или нанесения ущерба. В силу этого оправдано привлечение уголовно-правовых положений для решения вопросов, связанных с ненадлежащим обращением с опасными веществами, товарами и установками или с возможным ущербом контрольным функциям. Может быть проведено разграничение между правонарушениями, предусматривающее, что соответствующее деяние:

- а) создает конкретную или фактическую опасность для экологических объектов (так называемые правонарушения, создающие конкретную угрозу),

б) осуществляется в условиях, когда существует вероятность опасности (см. уголовно-правовое положение в Конвенции о физической защите ядерного материала⁸⁸; так называемое правонарушение, связанное с созданием потенциальной угрозы),

с) связано с видом поведения, обычно рассматриваемым в качестве опасного для окружающей среды (например, эксплуатация без необходимого разрешения установки, отнесенной к категории типично опасной; нарушения распоряжения, запрещающего эксплуатацию какой-либо установки: незаконное удаление или экспорт опасных отходов; так называемое правонарушение, создающее абстрактную угрозу).

9. Мелкие правонарушения (особенно не носящие тяжкого характера нарушения административных норм) могут без какого-либо ущерба для эффективности наказываться только штрафами или — в странах, где проводится различие между уголовными и административными мерами наказания, — квалифицироваться в качестве административных нарушений (наказуемых штрафом, не носящим характера уголовной санкции). В этой связи сфера действия уголовного права может быть даже ограничена.

10. В контексте перехода к введению альтернативных или дополнительных мер, относящихся к сфере уголовного права в целом, по сравнению с традиционным применением мер, предусматривающих наложение штрафов и тюремное заключение, следует также рассмотреть возможность использования других мер (таких, как восстановление status quo; наложение обязательства улучшить состояние окружающей среды; конфискация доходов от преступления). Решение о применении подобного комплекса мер может зависеть от использования подобных инструментов в административной сфере и от их результатов.

11. Следует оказать поддержку развитию идеи наложения (носящих и не носящих характер уголовной санкции) штрафов на корпорации (и, возможно, применения к ним даже других мер) в Европе.

12. При использовании уголовного права и установлении новых составов правонарушений в области охраны окружающей среды следует учитывать необходимость в правоохранительных средствах. В странах, где обвинение не может осуществляться самими административными учреждениями, применение (и воздействие) экологического уголовного права органами обвинения и судебными властями в значительной степени зависит от использования знаний и опыта этих учреждений и от их сотрудничества. Чтобы избежать столкновения интересов и расширить возможности рассмотрения дел, следует разработать правовые нормы или административные инструкции для представления административными учреждениями сообщений об имевших место правонарушениях. Важнейшее значение имеют сотрудничество и координация между административными учреждениями и органами, занимающимися вопросами уголовного права. Необходимо обеспечить специальную подготовку и должную укомплектованность персоналом. Следует провести дальнейшие исследования по вопросу о более совершенных мерах по обеспечению соблюдения действующего законодательства в области охраны окружающей среды.

13. Охрана окружающей среды должна осуществляться не только на национальном, но и международном уровне. В этой связи роль уголовного права в области охраны окружающей среды необходимо развивать также и на международном уровне.

14. Следует усовершенствовать возможности для преследования за преступления, носящие экстерриториальный или трансграничный характер. В этой связи:

а) следует создать возможность для осуществления юрисдикции во всех странах в отношении правонарушений, носящих трансграничный характер. Следует урегулировать случаи позитивной коллизии юрисдикции. Проблему рассмотрения в уголовно-правовом порядке деяний, которые разрешены в одном государстве и последствия которых вызывают ущерб в другом государстве, где подобные деяния запрещены, следует изучить в свете развития международного и/или наднационального права, в том числе с учетом использования двусторонних соглашений и многосторонних конвенций или постановлений Европейского сообщества для разработки общих стандартов в области окружающей среды;

б) следует рассмотреть вопрос о расширении экстерриториальной юрисдикции или о возможном применении выдачи или расширения практики выдачи.

15. Следует разработать европейские стандарты экологического материального уголовного права. Вследствие призыва к унификации регионального законодательства, презумптивного в резо-

люции, озаглавленной «Роль уголовного права в защите природы и окружающей среды» и принятой восьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями⁸⁹, которая была с удовлетворением отмечена Генеральной Ассамблеей на ее сорок пятой сессии, необходимо оказать поддержку усилиям Совета Европы по подготовке конвенции и рекомендации об экологических правонарушениях. В этих документах следует отразить основополагающие идеи, выраженные в пунктах 6, 8 и 10, выше. Это послужит совершенствованию международного сотрудничества и сокращению опасности нарушений в результате переезда из одной страны в другую страну, с тем чтобы избежать более жестких мер по обеспечению соблюдения законов.

16. Следует обеспечить присоединение к европейским конвенциям, касающимся международного сотрудничества в преследовании за правонарушения (например, путем выдачи, взаимной юридической помощи, передачи судопроизводства), и применение этих конвенций.

1993/29. Всемирная конференция на уровне министров по организованной транснациональной преступности

Экономический и Социальный Совет,

будучи встревожен расширением масштабов и ростом изощренности организованной транснациональной преступности,

признавая угрозу, которую организованная транснациональная преступность представляет для всех стран мира,

подтверждая необходимость активизации международного сотрудничества для предупреждения организованной транснациональной преступности и борьбы с ней,

будучи убежден в том, что эффективные и согласованные действия на всех уровнях, направленные на предупреждение деятельности организованных транснациональных преступных групп и борьбу с ней, представляют собой вклад в будущее развитие всех обществ,

признавая необходимость активизации и координации усилий в борьбе против организованной транснациональной преступности на национальном и региональном уровнях для обеспечения согласованных и эффективных глобальных действий,

будучи убежден в том, что регулярный обмен информацией и ее распространение могут помочь правительствам в создании надлежащих систем уголовного правосудия и в разработке эффективной политики и стратегий борьбы с преступностью,

будучи убежден также в необходимости оказания технической помощи в этой области,

будучи убежден далее в необходимости разработки путей сотрудничества в следственной и судебной областях,

учитывая, что Сектор по предупреждению преступности и уголовному правосудию располагает необходимыми специальными знаниями и опытом для оказания помощи государствам-членам в их борьбе против организованной транснациональной преступности,

ссылаясь на резолюции Генеральной Ассамблеи 45/107, 45/121 и 45/123 от 14 декабря 1990 года, 46/152 от 18 декабря 1991 года и 47/87 и 47/91 от 16 декабря 1992 года,

напоминая, что в разделе IV своей резолюции 1992/22 от 30 июля 1992 года Совет признал Комиссию по