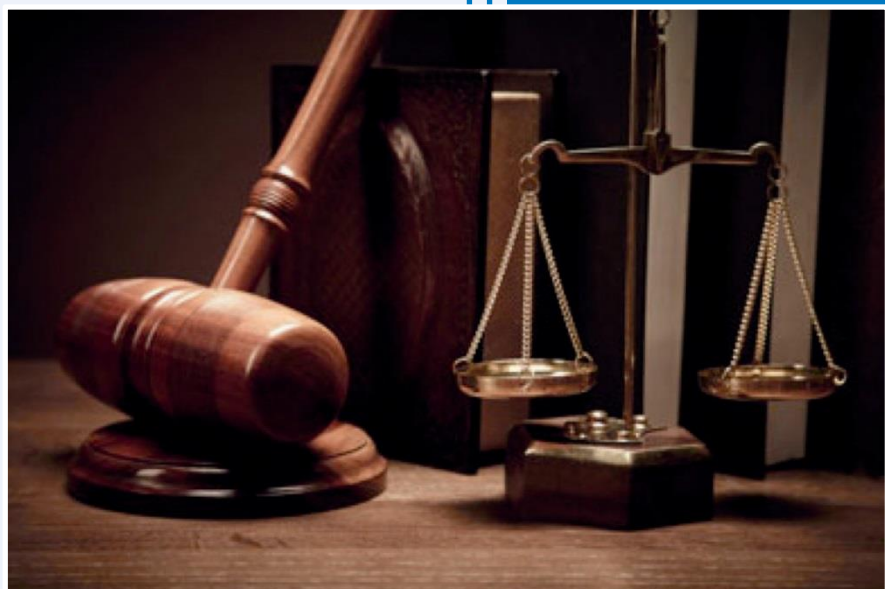


Применение законодательства об охране окружающей среды и природопользовании: действенные методы на примере стран Африки, Центральной Азии, АСЕАН и Китая



**Применение законодательства об
охране окружающей среды и
природопользовании: действенные
методы на примере стран Африки,
Центральной Азии, АСЕАН и Китая**



От составителей

Настоящий справочник о действенных методах применения законодательства об охране окружающей среды и природопользовании составлен по итогам совещания экспертов из стран Азии и Африки по вопросам применения природоохранного законодательства, которое состоялось в Пекине (Китай) 19-22 мая 2014 года, и совещания рецензентов, прошедшего в Найроби (Кения) 13-14 августа 2014 года.

Эти совещания были организованы ЮНЕП и Министерством охраны окружающей среды Китайской Народной Республики через «Центр сотрудничества между Китаем и АСЕАН по вопросам окружающей среды» в рамках сотрудничества по линии Юг-Юг.

Ведущий консультант: профессор Эд Каузенс

В составлении материалов принимали участие следующие специалисты:

г-н Пэн Бинь; г-жа Ирум Ахсан; г-н Ансельмо С. Абунган; г-н Эммануэль Окъере Афрех; г-жа Дина В. Акрачкова; г-жа Нгуен Нгок Ань; д-р П. Атудиве Атупаре; г-жа Абена Аенсу; г-жа Сильвия Банкобеса; г-жа Нгери Сетима Бенебо; г-н Джон Броммелхорстер; г-жа Лормелин Клаудио; проф. Бхарат Х. Десаи; г-н Тан Диндин; г-н Исаак Г. Дладла; г-н Бонавантюр Эбайи; г-жа Шарон Л. Джерри; главный судья Гуань Ли; г-жа Чжоу Гомэй; г-н Исмаил Итхнин; г-н Комба Каманда; д-р Аквилина В. Каюмба; г-н Пхоутханиконе Кеннавонг; г-жа Елена Ким; г-н Ибрахим Корома; профессор Мухаммад Т. Ладан; д-р Раман Летчуманан; г-жа Ли Юйшуан; г-жа Саломе Мачуа; г-жа Тавонга Мбале; г-жа Элизабет Марума Мрема; г-жа Чибеса Мумба; г-н Омурбек Мусаканов; г-н Джулиус М. Мвандаи; г-н Маса Нагаи; г-н Кьяу Сан Наинг; г-жа Ким Ненг; д-р Роберт Нтакамуленга; г-н Джерфас Кеях Опондо; г-н Джимми Оуна; г-н Пичхара Пхет; г-н Тхеварак Пхонекео; г-н Ахметжан А. Примкулов; г-жа Типтира Рамманийа; г-н Джулаиди Расиди; г-жа Роса Вивиен Ратнавати; г-жа Барбара Руис; г-н Наронгрит Соокпракарн; г-н Марат Стамкулов; г-жа Сисилия Суластри; г-н Са Аун Тху; г-н Поон Чиев Тук; г-н Умиджон Улугов; г-н Роберт А. Вабуноха; г-н Арнольд Ваисва; проф. Ван Цаньфа; д-р Ван Ваньлинь; г-жа Ван Юйи; г-н Сэмьюэл Вокома; г-н Лим Чжэнь Сюн; д-р Ваньхуа Ян; г-жа Е Цзин; г-н Улугбек Юсубов; г-жа Дана Жандаева; г-н Чжан Шиган; г-жа Ли Чжэн; г-н Тянь Фан.

Особая признательность выражается правительству Китая за оказание поддержки этому проекту, в частности, «Центру сотрудничества между Китаем и АСЕАН по вопросам окружающей среды» (КАЭЦ) за их сотрудничество в подготовке этого издания.

Резюме

В настоящей брошюре «Применение законодательства об охране окружающей среды и природопользовании: действенные методы на примере стран Африки, Центральной Азии, АСЕАН и Китая» в сводной форме освещаются действенные методы применения природоохранного законодательства в отдельных странах в качестве примеров, которым другие страны могут следовать при совершенствовании правоприменения. Эффективность природоохранного законодательства или норм обеспечивается их надлежащим применением. Законодательством об охране окружающей среды предусматриваются механизмы правоприменения, а соответствующая обязанность возлагается на ответственные органы. В развивающихся странах, тем не менее, наблюдаются недостатки правоприменения, в результате чего утрачивается эффективность природоохранного законодательства и норм в деле предотвращения нарушений.

Разные подходы, используемые развивающимися странами для обеспечения применения природоохранных законов и норм, дают им возможность учиться друг у друга. В настоящей брошюре приводится подборка действенных методов применения природоохранного законодательства, которые используются в странах АСЕАН, отдельных странах Африки и Центральной Азии и Китае. Эти действенные методы освещались на межрегиональном совещании экспертов по вопросам применения природоохранного законодательства, которое стало форумом для обмена опытом и знаниями в рамках сотрудничества по линии Юг-Юг.

В брошюре действенные методы рассматриваются по категориям административного правоприменения, гражданского правоприменения и уголовного правоприменения, что дает читателю представление о трех различных направлениях правоприменения. Кроме того, предложенными развивающимися странами действенными методами предусматриваются эффективные с точки зрения затрат варианты, которые могут использоваться странами для укрепления и (или) совершенствования их систем. Региональные сети и институты также являются хорошей возможностью для продолжения сотрудничества на региональном и субрегиональном уровнях в интересах усиления применения природоохранного законодательства.

ЮНЕП выражает признательность всем, кто в той или иной форме внес вклад в поддержку этой программы, результатом которой стали действенные методы применения природоохранного законодательства, которые уже используются странами для подготовки национальных руководств по правоприменению.

Содержание

От составителей.....	3
Резюме	4
1 Применение законодательства об охране природы и природопользовании	6
1.1 Введение в проблематику.....	6
1.2 Международное природоохранное право и применение национального законодательства об охране природы и природопользовании.....	7
1.3 «Разрыв» между обязательствами и правоприменением	9
1.4 Цель настоящего справочника	10
1.5 Международные природоохранные соглашения как источник действенных методов	11
1.6 Адаптирование действенных методов к конкретным обстоятельствам	12
1.7 Сотрудничество по линии Юг-Юг.....	14
1.8 Читательская аудитория	14
2 Административное правоприменение.....	15
2.1 Введение	15
2.2 Координация и сотрудничество между ведомствами	15
2.3 Совместное использование информации и знаний	18
2.4 Инструментарий, оборудование и профессиональная подготовка	19
2.5 Проверки и мониторинг.....	21
2.6 Осведомленность и участие общественности.....	24
3 Гражданское правоприменение.....	27
3.1 Введение	27
3.2 Инструментарий, оборудование и профессиональная подготовка	27
3.3 Процедуры	28
3.4 Осведомленность и участие общественности.....	30
3.5 Совместное использование информации и знаний	30
3.6 Альтернативное разрешение споров.....	31
4 Уголовное правоприменение	33
4.1. Введение	33
4.2. Координация и сотрудничество между ведомствами	33
4.3. Инструментарий, оборудование, профессиональная подготовка, совместное использование информации и знаний	35
4.4. Уголовно-правовой процесс.....	38
4.5. Осведомленность и участие общественности.....	39
4.6. Средства правовой защиты.....	40
5 Региональные и субрегиональные инициативы в области правоприменения.....	43
6 Рекомендуемая литература по вопросам правоприменения.....	47

Глава 1:

Применение законодательства об охране природы и природопользовании

1.1 Введение в проблематику

Целью настоящего справочника является предоставление странам и учреждениям сведений по вопросам совершенствования применения законодательства об охране природы и природопользовании.

В нем приводятся примеры действенных методов применения законодательства об охране природы и природопользовании, подобранные с учетом их успешного практического использования. Под «действенными методами» понимаются реализованные в отдельных странах практические подходы к решению конкретных сложных вопросов применения законодательства об охране природы и природопользовании, которые позволили успешно решать эти сложные вопросы или, как минимум, открывают обнадеживающие перспективы. Действенные методы приводятся на примере отдельных стран в связи с невозможностью охватить все страны Азии и Африки.

В настоящем справочнике освещаются вопросы применения законодательства, а не его соблюдения. «Применение» для целей настоящего справочника определяется в следующем значении:

комплекс процедур и мер, используемых государством, его компетентными органами и ведомствами для обеспечения того, чтобы организации или лица, которыми потенциально могут не соблюдаться законодательство или нормы об охране природы и природопользовании, могли быть принудительным образом возвращены или могли самостоятельно вернуться в режим соблюдения и (или) быть подвергнуты наказанию с помощью мер гражданско-правового, административно-правового или уголовно-правового характера.

«Соблюдение», напротив, может определяться в следующем значении:

состояние соответствия обязанностям, которые налагаются государством, его компетентными органами и ведомствами на субъектов регулирования прямым образом или посредством условий и требований, установленных в разрешительных документах.

Периодически эти понятия могут пересекаться. Например, для того чтобы метод был признан действенным, возможно, понадобится изучить вопросы соблюдения, чтобы установить, насколько успешным этот метод является в конкретной стране.

В рамках национальных правовых систем становится все более очевидным, что наличие законодательства «на бумаге» не является достаточным и что даже в системах, где эффективно применяются положения уголовного права, самого по себе уголовного права не будет достаточно. Не менее важны эффективная административная деятельность и наличие способов для обеспечения участия общественных организаций. Для оптимального применения положений законодательства необходимо совершенствование всех трех направлений правоприменения – административного, гражданского и уголовного. В каждом из этих направлений и на их стыке необходимо постоянно идти в ногу со временем, а все субъекты могут извлекать пользу из взаимных контактов и взаимной поддержки.

Применение законодательства об охране окружающей среды и природопользовании: действенные методы на примере стран Африки, Центральной Азии, АСЕАН и Китая

В условиях интернационализации и серьезной ограниченности ресурсов государствам и внутригосударственным субъектам следует стремиться к взаимному обмену опытом.

В то же время, по крайней мере – в большинстве стран, наблюдается дальнейшая деградация окружающей среды; при этом существующие методы применения законодательства об охране природы и природопользовании оказываются не столь эффективными, как хотелось бы. Это объясняется многими причинами, включая ограниченность человеческих ресурсов и доступа к технологиям, что особенно характерно для развивающихся стран; общегосударственная ориентация на быстрый экономический рост и сокращение масштабов нищеты, опять же, особенно в развивающихся странах; и, что самое главное, недостаточное информационное обеспечение на международном уровне и обусловленная этим неосведомленность о возможных решениях, которые могут соответствовать потребностям стран в сфере применения законодательства об охране природы и природопользовании или могут быть адаптированы к этим потребностям.

К сожалению, складывается впечатление, что экологическая ситуация ухудшается, а не улучшается. За исключением ограниченного числа успешных примеров, ареалы обитания сокращаются, восстановительный потенциал биоразнообразия ослабевает, климат меняется, увеличивается количество чужеродных инвазивных видов и как никогда ранее возрастает нагрузка на природные ресурсы. Применение законодательства об охране природы и природопользовании должно быть адаптировано к этим условиям. Поэтому государства стали менять свои подходы к вопросам применения и соблюдения законодательства, чтобы перестать полагаться только на жесткое применение санкций за экологические нарушения, а считать правоприменение через уголовно-правовые санкции всего лишь одним из элементов комплекса мер, которые национальным правительствам необходимо принять для обеспечения соблюдения в значительной степени.

Взаимосвязь между национальным природоохранным законодательством и международным природоохранным правом приобретает все большее значение и получает все более широкое признание; при этом растет понимание того, что эффективное применение национального природоохранного законодательства требуется для обеспечения эффективности международного природоохранного права. По мере того, как росло наше понимание возрастающей сложности экологических проблем, мы стали более комплексным образом понимать, что требуется для эффективного применения законодательства об охране природы и природопользовании.

1.2 Международное природоохранное право и применение национального законодательства об охране природы и природопользовании

Хотя основное внимание в этом справочнике посвящено обмену сведениями о действенных методах применения национального законодательства об охране природы и природопользовании, это национальное законодательство связано с международным природоохранным правом. Имеются национальные законы, которые были приняты в целях осуществления международных природоохранных соглашений; также имеются законы, которые принимаются для регулирования природопользования и которые не предназначены для выполнения международных природоохранных соглашений. По этой причине необходимо прежде всего понять взаимосвязь между международным и национальным правом. Государствами заключаются международные соглашения (также называемые конвенциями или договорами), в которых государства договариваются обеспечивать

применение определенных обязательств в рамках своих национальных правовых систем. Государства являются главными движущими силами для осуществления международных норм, поскольку международные соглашения должны включаться в состав национальных правовых систем, для того чтобы обеспечить их эффективность. Эффективность национальных правовых систем, в свою очередь, зависит от целого ряда факторов, например, насколько обществом принимается обоснование для законов, регулирующих вопросы охраны окружающей среды и природопользования; насколько государство готово принимать необходимое национальное законодательство об охране окружающей среды и способно обеспечивать их выполнение; и насколько, по мнению субъектов и международной и национальных сфер издержки, связанные с соблюдением этих законов, больше преимуществ, которые могут быть получены в случае их несоблюдения. Важно отметить, что основными многосторонними природоохранными соглашениями, например, Рио-де-Жанейрские конвенции¹, обеспечиваются механизмы и предоставляется поддержка странам, с тем чтобы позволить им более эффективно обеспечивать применение собственных законов на национальном уровне.

В Повестке дня на XXI век – глобальном плане для устойчивого развития, согласованном на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД) в 1992 году, – признается важность правоприменения для обеспечения эффективности законов при регулировании природопользования и для устойчивого развития. В главе 8 Повестки дня на XXI век, в частности, государства призываются укреплять национальный организационный потенциал и возможности в целях обеспечения комплексного учета социальных, экономических и экологических вопросов, а также вопросов развития на всех уровнях процесса принятия решений и осуществления. В частности, в отношении выполнения, в Повестке дня на XXI век далее отмечается, что:

законы и постановления, соответствующие конкретным условиям той или иной страны, относятся к числу наиболее важных средств воплощения политики в области окружающей среды и развития в конкретные действия, но законотворческая деятельность во многих странах осуществляется спорадическим и несогласованным образом или в отсутствие необходимых организационных механизмов и органов, призванных обеспечивать выполнение законов и их своевременную корректировку; а многие развивающиеся страны страдают из-за несовершенства законов и постановлений.

Правительствам, в соответствии с Повесткой дня на XXI век, следует:

- *повысить эффективность своих законов и постановлений;*
- *разрабатывать судебные и административные процедуры в целях устранения или исправления с помощью правовых актов действий, влияющих на окружающую среду и развитие, которые могут быть незаконными или представлять собой посягательство на права в соответствии с законом;*
- *с пользой получать услуги по предоставлению справочной информации по правовым вопросам и обеспечению помощи, включая компетентные межправительственные и неправительственные организации; и*

¹ Речь идет о конвенциях, ставших итогом работы Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД), состоявшейся в Рио-де-Жанейро в 1992 году, а именно о Рамочной конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием и Конвенции о биологическом разнообразии.

- *создать совместную систему профессиональной подготовки по вопросам законодательства в области устойчивого развития; разрабатывать комплексные стратегии по обеспечению максимально полного соблюдения собственных законов и постановлений, касающихся устойчивого развития.*

Применительно к укреплению правового и организационного потенциала в «Повестке дня на XXI век» говорится о важности расширения «возможностей стран в организационно-правовой области, что позволило бы им решать национальные проблемы реализации законов и постановлений и эффективного законотворчества и законоприменения в области окружающей среды и устойчивого развития».

1.3 «Разрыв» между обязательствами и правоприменением

Несмотря на осознание наличия «разрыва» между обязательствами и применением, в международно-правовые документы, как правило, не включаются конкретные предложения о том, как обеспечить успешное выполнение национального природоохранного законодательства. В некоторых случаях на основе этих правовых документов создан ряд учреждений посредством законодательства, которым они наделяются полномочиями и функциями по обеспечению применения конкретного законодательства. Однако в развивающихся странах и странах с переходной экономикой это (нередко – из-за конкурирующих потребностей) не происходило в сочетании с вложениями в кадровый потенциал, базы знаний или оборудование. Недостаточное внимание инспектированию и мониторингу и невнедрение процедур для взаимодействия с поднадзорными субъектами и предупреждения нарушений приводят к формированию культуры безнаказанности и ослабляют эффективность природоохранного законодательства.

У развивающихся стран и стран с переходной экономикой разный опыт применения национального природоохранного законодательства. Объединение их в одну категорию в рамках сотрудничества по линии Юг-Юг дает им возможность учиться друг у друга тому, как решать текущие проблемы, с которыми сталкиваются сотрудники правоприменительных органов. Сотрудничество по линии Юг-Юг открывает возможности для технического сотрудничества между странами и предоставляет странам (в данном случае – отдельным странам Африки, АСЕАН, Центральной Азии, а также экспертам из Китая) платформу для обмена экспертными знаниями и опытом в целях укрепления их институционального потенциала в вопросах правоприменения².

Знаменательным является то, что после Повестки дня на XXI век, Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию (ВВУР) в 1992 году и Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию (КУР ООН, Конференция «Рио+20») постоянно говорится о важности наличия эффективного природоохранного законодательства. Благодаря многосторонним природоохранным соглашениям через их конференции и совещания Сторон и предоставляемые ими механизмы финансирования, учрежденные ими механизмы несоблюдения, информационно-координационные механизмы,

² «Применение законодательства об охране окружающей среды и природопользовании: совещание экспертов из стран Азии и Африки» (Пекин, 19-22 мая 2014 года) и «Совещание рецензентов» (Найроби, Кения, 13-14 августа 2014 года). Эти совещания были организованы ЮНЕП и Министерством охраны окружающей среды Китайской Народной Республики через его «Центр сотрудничества между АСЕАН и Китаем по вопросам окружающей среды» в рамках сотрудничества по линии Юг-Юг.

программы по созданию потенциала, механизмы предоставления информации и другие механизмы, а также в результате повышения значимости принципов, например, принципа общей, но дифференцированной ответственности, появились новые возможности, позволяющие учитывать ситуацию в развивающихся странах и странах с переходной экономикой и оказывать поддержку правоприменению в этих странах.

1.4 Цель настоящего справочника

Настоящий справочник предназначен для ознакомления с комплексом действенных методов, предложенных экспертами из отдельных стран Африки, АСЕАН, Центральной Азии, а также экспертами из Китая в ходе совещания, состоявшегося в мае 2014 года, и прошедших коллегиальный обзор в августе 2014 года, которые могут использоваться в рамках сотрудничества по линии Юг-Юг для информирования стран об имеющихся вариантах и решениях, применимых для устранения недостатков при урегулировании различных проблем правоприменения.

Настоящий справочник является дополнением к административным, гражданским и уголовным процессуальным кодексам, предоставляя дополнительные сведения о том, как в разных странах решаются вопросы, связанные с недостатками или трудностями правоприменения. Также освещается приобретенный на региональном уровне опыт для укрепления потенциала стран по обеспечению применения национального природоохранного законодательства.

Для целей настоящего справочника понятием «действенные методы» обозначаются методы и процедуры (в некоторых случаях – документально оформленные, в некоторых случаях – не имеющие документального оформления), разработанные странами или правоприменительными органами в виде источников вариантов и решений для урегулирования проблем правоприменения.

Для удобства пользования в настоящем справочнике избранные действенные методы представлены в трех основных категориях; а именно:

- *административное правоприменение;*
- *гражданское правоприменение; и*
- *уголовное правоприменение.*

Далее, в виде отдельной категории представлены региональные и субрегиональные инициативы по вопросам правоприменения. В рамках каждой из этих категорий перечисляется ряд направлений, что позволяет читателю или пользователю справочника оперативно получить соответствующую информацию. В последнем разделе приводится перечень источников информации.

- i) В разделе, посвященном **административному правоприменению**, освещаются конкретные аспекты, которые имеют отношение к такого рода правоприменению, а также то, каким образом они могут быть использованы или адаптированы. Информация организована по следующим подразделам: «Координация и сотрудничество между ведомствами»; «Совместное использование информации и знаний»; «Инструментарий, оборудование и профессиональная подготовка»; «Инспектирование и мониторинг»; «Осведомленность и участие общественности».

- ii) В разделе, посвященном **гражданскому правоприменению**, дается определение сферы применения гражданского права, а соответствующие действенные методики на примерах стран распределены по категориям. Эти категории освещаются в подразделах: «Инструментарий, оборудование и профессиональная подготовка»; «Процедуры»; «Осведомленность и участие общественности». «Совместное использование информации и знаний»; «Альтернативные способы урегулирования споров».
- iii) В разделе, посвященном **уголовному правоприменению**, дается определение сферы применения, а соответствующие действенные методики на примерах стран распределены по категориям. Эти категории освещаются в подразделах: «Координация и сотрудничество между ведомствами»; «Инструментарий, оборудование, профессиональная подготовка, совместное использование информации и знаний»; «Уголовно-правовой процесс»; «Осведомленность и участие общественности»; «Средства правовой защиты (уголовные санкции и меры наказания)».
- iv) В разделе, посвященном **региональным и субрегиональным инициативам по вопросам правоприменения**, рассматриваются несколько примеров действенных методов, применяемых некоторыми из многочисленных действующих сетей.
- v) В разделе **«Рекомендуемая литература по вопросам правоприменения»** указаны отдельные научные и практические публикации, в которых приводятся сведения о проблематике правоприменения, его характере, а также о предлагаемых решениях.

1.5 Международные природоохранные соглашения как источник действенных методов

Хотя в международных природоохранных соглашениях в редких случаях непосредственно закрепляются вопросы правоприменения, в национальных законах, регулирующих вопросы правоприменения, часто преследуется цель исполнения международных обязательств. По этой причине целесообразно опираться на международные соглашения при поиске решений на национальном уровне.

Пример того, как международное соглашение может являться источником для эффективных национальных методов, можно увидеть в Программе действий по обеспечению устойчивого развития малых островных развивающихся государств (Барбадосская программа действий), принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1994 году. В Программе отмечается, что:

Малые островные развивающиеся государства подвержены исключительно разрушительным стихийным бедствиям, главным образом в виде циклонов, извержений вулканов и землетрясений. На некоторых островах к таким стихийным бедствиям относятся также штормы, оползни, продолжительная засуха и крупные наводнения.

Как следствие, государствам-сигнатариям рекомендуется:

i. Создание и/или укрепление механизмов и политики в области повышения готовности к стихийным бедствиям и ликвидации их последствий, в том числе в плане строительных нормативов и контрольно-надзорных систем, что позволило бы смягчать последствия, готовиться и оперативно реагировать на все более частые и разнообразные природные и экологические бедствия и содействовать созданию систем раннего предупреждения и механизмов для быстрого распространения информации и предупреждений. ii) Укрепление возможностей местного вещания, с тем чтобы поддерживать связь с сельскими районами и удаленными островами в рамках одной страны и соседними странами в период стихийных бедствий. iii) Создание национального фонда чрезвычайной помощи в случае стихийных бедствий с привлечением как частных, так и государственных средств для районов, где отсутствует коммерческое страхование, принимая во внимание соответствующий опыт функционирования аналогичных фондов. iv) Учет в процессе планирования национального развития политики в отношении стихийных бедствий и экологических катастроф и поощрение разработки и осуществления планов восстановительных мероприятий в государственном и частном секторах до и после стихийных бедствий на основе потенциала Департамента по гуманитарным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций и с учетом целей Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий. v) Содействие укреплению местных культурных обычаев и традиций, помогающих местным жителям переносить последствия стихийных бедствий.

Из этого можно сделать вывод, что действенные методы для использования странами могут включать: создание систем обеспечения готовности к бедствиям с учетом вероятности того, что стихийные бедствия и экологические катастрофы будут происходить чаще и причинять больший ущерб; укрепление систем связи и обеспечения готовности; создание фондов помощи при чрезвычайных ситуациях, при поддержке и государственного, и частного секторов; интеграция политики реагирования на бедствия, включая планы по восстановлению, в национальных процессах планирования развития; укрепление естественной устойчивости к бедствиям потенциально затрагиваемого ими населения.

При этом заимствование идей не является односторонним. Во многих случаях действенные методы включаются в международно-правовые документы и воспроизводятся в последующих таких документах по той причине, что они сначала были признаны действенными методами в рамках национальных правовых систем.

Вместе с тем, не забывая о международных документах, в настоящем справочнике, в первую очередь, освещаются примеры из национальных правовых систем.

1.6 Адаптирование действенных методов к конкретным обстоятельствам

Следует помнить, что нет стран с полностью одинаковым организационным устройством – странами по-разному исполняются их законы и у них имеются разные структуры для решения вопросов экологии и природопользования. Министерства окружающей среды и агентства по охране окружающей среды, когда таковые сформированы, наделены важным

Применение законодательства об охране окружающей среды и природопользовании: действенные методы на примере стран Африки, Центральной Азии, АСЕАН и Китая

мандатом на обеспечение применения природоохранного законодательства: являясь отраслевыми министерствами, которые занимаются различными аспектами природных ресурсов, они часто играют ведущую роль в конкретных областях охраны окружающей среды и правоприменения. На различия между странами могут влиять такие факторы, как климат, культура, экономика, география, правовые системы, правовые традиции, стихийные бедствия и многие другие. Поэтому исключительно важно учитывать организационное устройство в любой конкретной стране, а действенные методы, предлагаемые для совершенствования правоприменения, следует адаптировать к конкретным условиям отдельных стран.

Например, Сингапур является страной с такой структурой регулирования деятельности в области окружающей среды, при которой национальному правительству отведена важная центральная роль: правительство является главным действующим лицом, направляющим экологическую политику и обеспечивающим применение природоохранного законодательства. Благодаря строгому законодательству об охране окружающей среды город-государство Сингапур даже называют «Город-сад». Национальное агентство по охране окружающей среды (НАООС) отвечает за исполнение 12 природоохранных законов и 40 нормативных актов. В этой работе НАООС помогают жесткий контроль за мерами по планированию землепользования и пристальное внимание к постоянному мониторингу состояния окружающей среды.

При этом одним из факторов, который позволяет этой структуре работать с успехом, являются малые размеры Сингапура. В значительно большем по размерам Китае, напротив, регулирование деятельности в области окружающей среды организовано на четырех уровнях: национальный, областной, муниципальный и районный. В последнее время Китай, как представляется, осуществляет переход от централизованной, по сути – управляемой на национальном уровне, структуры регулирования к более гибкой и менее централизованной структуре. Это означает, что местные органы власти могут получать более широкий контроль, чем в прошлом, при этом в их отношении сохраняются ограничения, касающиеся регулирования результативности (через бюро экологического надзора на национальном уровне), для обеспечения того, чтобы интересы охраны окружающей среды не приносились в жертву экономическому росту на местах. На всех четырех уровнях имеются службы мониторинга состояния окружающей среды, а также действуют шесть региональных центров экологического надзора. В некоторых районах органы по обеспечению соблюдения природоохранного законодательства работают в сельской местности, особенно для проведения кампаний по восстановлению загрязненных участков. В то же время отличительной чертой системы управления в области охраны окружающей среды в Китае становится все более широкое участие неправительственных организаций, когда общественные организации и граждане получают более широкий доступ к судам.

С учетом весьма иных правовых традиций в Африке часто бывает так, что национальные правительства обладают ограниченным потенциалом, что затрудняет эффективное обеспечение применения природоохранного законодательства централизованным образом. По этой причине одной из тенденций является децентрализация, когда органы власти низового уровня (вплоть до поселкового) наделяются более широкими полномочиями по обеспечению выполнения законов об охране окружающей среды и использования природных ресурсов. Например, в Уганде Национальному управлению по природопользованию (НЕМА) поручено осуществлять координацию и мониторинг всей природоохранной деятельности и надзор за нею. При этом НЕМА не считается органом-исполнителем, а выполняет свои обязанности посредством «горизонтальной» координации с другими органами или «ведущими агентствами» (например, Национальное управление по лесоводству,

Министерство водных ресурсов и охраны окружающей среды и Национальное управление дорог). а затем - «вертикальной» координации с местными администрациями, негосударственным сектором и общественными организациями. Этот подход к децентрализации был назван «не только технократическими и административными усилиями, но и политическими», и благодаря этому «увеличивается роль заинтересованных субъектов в процессе принятия решений» и принимаются «более качественные решения, получающие более широкую поддержку» (Oosterveer and Van Vliet, Springer, 2010). Администрации низового уровня, общественные организации и даже отдельные граждане таким образом оказываются способны и получают стимул играть более активную роль в обеспечении применения природоохранного законодательства, по сравнению со многими другими странами.

Это означает, что законодательство и предпочтительные механизмы правоприменения во многих случаях сильно зависят от конкретной страны. Поэтому метод, который хорошо работает в одной стране, может потребовать адаптирования, чтобы с успехом применяться в другой стране.

1.7 Сотрудничество по линии Юг-Юг

Хотя удачный опыт одной страны может оказаться не применим в условиях другой страны, страны могут многому научиться у других стран, которые имели дело с аналогичными вопросами. Многие развивающиеся страны сталкиваются с аналогичными трудностями в сфере развития и финансирования, при этом многими международными соглашениями предусматривается, что при осуществлении странами многосторонних природоохранных соглашений (МПС) экологическая проблематика должна быть профильной в их процессах планирования, чтобы уделять должное внимание окружающей среде как сектору; и чтобы учитывались потребности в обеспеченности правоприменения ресурсами применительно к достаточной численности кадров. Сотрудничество по линии Юг-Юг дает возможность мобилизовать потенциал стран Юга, чтобы перенимать успешный опыт, имеющийся в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, и адаптировать его для решения вопросов в собственных странах.

1.8. Читательская аудитория

Справочник такого рода не может быть всеобъемлющим. Его задача в том, чтобы стимулировать идеи и дать читателю представление о тех вариантах, к которым обращались другие страны для решения проблем, связанных с применением природоохранного законодательства.

Предполагается, что настоящий справочник будет полезен широкому кругу читателей. К ним могут относиться члены парламентов и редакционных групп по подготовке законодательных актов; сотрудники судебных органов; министры и должностные лица министерств; лица, занимающиеся администрированием природоохранного законодательства; лица, занимающиеся администрированием экологических оценок и согласований по вопросам развития; ученые и студенты, интересующиеся вопросами правоприменения в целом.

Глава 2: Административное правоприменение

2.1 Введение

Административное правоприменение можно охарактеризовать как комплекс мер, принимаемых регламентирующими органами для обеспечения соблюдения экологических требований. Административное правоприменение может включать определенные виды санкций, а также меры несудебного характера.

Полномочия для применения административных мер определяются либо непосредственно в законе, либо косвенным образом (посредством делегирования) предоставляются государством (которое наделено исполнительной властью).

Здесь имеют значение и могут присутствовать следующие элементы:

1. Административное правоприменение включает множество различных административных аспектов (например, выдача разрешений или рассмотрение заключений экологической экспертизы).
2. Решения о наказании могут приниматься должностными лицами, наделенными административными полномочиями (для обеспечения соблюдения может иметься целый ряд мер несудебного и квазисудебного характера, например, денежные штрафы, приостановление действия и (или) аннулирование разрешений, и т.д.).
3. Административное правоприменение может предполагать вознаграждение или стимулы («пряник» вместо «кнута»).
4. Решения в области охраны окружающей среды должны предусматривать возможность их пересмотра после их принятия.

2.2 Координация и сотрудничество между ведомствами

Несмотря на то, что в разных странах имеются различные структуры государственного управления, и несмотря на значительность или незначительность этих различий, в современных условиях можно предположить, что во всех странах в состав структуры государственного управления входит министерство по охране окружающей среды. Во всех странах также имеются другие министерства, которые в настоящем справочнике считаются отраслевыми, занимающиеся вопросами, имеющими отношение к окружающей среде (например, иностранные дела, здравоохранение, землепользование, полезные ископаемые и горная промышленность, торговля и промышленность, водоснабжение и т.д.), но которые в большей степени уделяют внимание приоритетам, характерным для их сектора. Также имеются агентства по охране окружающей среды и другие различные структуры в министерствах, занимающиеся, например, научными исследованиями. Общей проблемой для всех стран представляется отсутствие координации, взаимодействия и обмена информацией между этими министерствами и другими органами, агентствами, структурами и т.д., осуществляющими административные полномочия. Эта общая проблема часто обусловлена отсутствием четкого определения ролей в учредительных или нормативных актах или тем, что вышестоящим органом не определена четко роль каждого учреждения. Это препятствует эффективному правоприменению и требует рационализации функций для устранения излишних противоречащих друг другу мандатов.

Перечисленные здесь действенные методы применимы в условиях отсутствия взаимодействия между соответствующими природоохранными органами и (или) структурами (исключая суды и парламенты). В перечисленных ниже странах принимались различные меры для устранения недостатков в координации и сотрудничестве между учреждениями в этих странах. Несмотря на то, что некоторые меры имеют иерархический, а некоторые – горизонтальный характер, все они направлены на упорядочение взаимодействия в интересах более эффективного правоприменения в странах.

Таиланд: основными координирующими агентствами согласован меморандум о взаимопонимании (МОВ), которым признается равенство различных агентств и законов в различных секторах. Хотя меморандум о взаимопонимании не является обязательным для исполнения и не предусматривает юридических обязательств, полезно, когда у различных учреждений формируется единое понимание.

Сьерра-Леоне: природоохранные вопросы относятся к непосредственной компетенции президента страны, поэтому им уделяется внимание на высоком уровне. Имеется группа стратегического планирования, которая занимается координацией деятельности различных учреждений, отвечающих за природоохранные вопросы.

Камбоджа: национальный координационный комитет (НКК) – межведомственный комитет – ведет работу в сфере международных конвенций и химических веществ. Техническим сотрудникам учреждения поручается работа по мониторингу и координации экологических вопросов, затрагивающих несколько секторов.

Индонезия: координация осуществляется на национальном, областном и муниципальном уровнях с конкретным и четким распределением функций по уровням. Имеется децентрализованная модель управления, при которой местным администрациям предоставлены полномочия по выдаче разрешений; при этом федеральным законодательством допускается «вторая линия» правоприменения со стороны федерального правительства, которое может отзывать разрешения, выданные местными администрациями.

Танзания: несколькими регламентирующими органами (например, в сфере лесного хозяйства, здравоохранения и безопасности, горной добычи и т.д.) проводится совместное инспектирование, что позволяет применять знания экспертов из различных учреждений.

Гана, Малави и Танзания: проводятся совместное инспектирование заинтересованными субъектами, а также экологический аудит в соответствии с условиями выданных разрешений.

Кения: природопользование является полностью автономным, а Служба природоохраны Кении (СПК) может вступать в партнерские отношения с различными агентствами.

Возможность заключать партнерские соглашения важна, поскольку отдельному агентству трудно эффективно бороться с правонарушениями в отношении природы, поэтому СПК сотрудничает с другими органами (например, полиция и Генеральная прокуратура), некоторые из которых обладают более широкими полномочиями, по сравнению с СПК, по привлечению подозреваемых к ответственности, конфискации имущества, приобретенного в результате преступной деятельности, и т.д.

Нигерия: в Нигерии в 1990 году создан национальный совет по окружающей среде, в рамках которого ежегодно проходят совещания органов федерального правительства и субъектов федерации для обсуждения проблем в каждой сфере и выработки совместных решений.

Этот подход позволяет искать решения общего характера на федеральном уровне, а также искать решения для специфических проблем на уровне субъектов федерации. Этот подход также помогает обеспечить согласованность между федеральными законами и законами субъектов федерации, при этом федеральные законы изучаются на уровне каждого субъекта федерации на предмет их релевантности и полезности для субъекта.

Китай: федеральное правительство дает указания (но не приказы) по вопросам сотрудничества с отдельными областями, с тем чтобы обратить повышенное внимание на решение проблем.

Ранее в Китае обязанности были разделены между министерствами, но опыт показал неэффективность этого, в связи с чем в 2008 году было создано самостоятельное Министерство охраны окружающей среды.

Сингапур: несмотря на наличие, в основном, централизованной системы управления, в Сингапуре считается, что упорядочение обязанностей агентств способствует обеспечению результативности и эффективности. Межведомственные вопросы решаются в рамках технических рабочих групп, формируемых для решения конкретных проблем, связанных с окружающей средой. Транспарентность обеспечивается благодаря проведению внешних независимых проверок, результаты которых становятся достоянием общественности, чтобы отдельные органы не злоупотребляли властью.

Уганда: при Министерстве водных ресурсов и охраны окружающей среды сформировано специальное подразделение природоохранной полиции. Это способствовало укреплению применения природоохранного законодательства путем более оперативного реагирования на уголовные правонарушения и сокращения сроков привлечения к ответственности.

Гана: создано агентство внутреннего контроля для проверки деятельности государственных учреждений на внутренней основе.

Согласно «Закону о внутреннем контроле» (№ 658, 2003 год) создано Агентство внутреннего контроля в виде органа, которым в Гане осуществляются координация, содействие, наблюдение и надзор в отношении деятельности служб внутреннего контроля в правительственных министерствах, ведомствах и учреждениях.

Гана: Группа по координации вопросов горной добычи в лесных заповедниках – это группа экспертов из Комиссии по лесоводству, Министерства земель и природных ресурсов, Комиссии по минеральным ресурсам, Агентства по охране окружающей среды и районных собраний, осуществляющая мониторинг деятельности пользователями недр, которым предоставлено право на ведение добычи полезных ископаемых на территории лесных заповедников. Они также входят в состав технической группы, которой рассматриваются ЗЭЭ при обращении за разрешениями, связанными с охраной окружающей среды и природопользованием.

Индонезия: применяется «многоведомственный» подход, поскольку одному учреждению сложно управляться с вопросами, касающимися окружающей среды. Вопросами гражданского и уголовного права, связанными с окружающей средой, часто затрагиваются другие секторальные области, в частности, легализация доходов, полученных незаконным

путем, поэтому действенным методом является привлечение других соответствующих учреждений и норм права.

Малайзия: многими вопросами применения природоохранного законодательства занимается Департамент охраны окружающей среды вместе с департаментами местных органов власти.

2.3 Совместное использование информации и знаний

Многие страны сталкиваются с проблемой недостаточного обмена информацией. Эффективное использование административных правоприменительных мер в значительной степени полагается на наличие у административных органов, а также заинтересованных и затрагиваемых сторон, достаточной информации. То, что эта информация зачастую отсутствует или не является легкодоступной, может быть обусловлено раздробленностью институтов и обязанностей, а также отсутствием платформ для обмена необходимой информацией. Приводятся примеры действенных методов, которые могут помочь в решении этой проблемы.

Важно обеспечить преемственность и сохранение знаний в рамках институтов. Кадровые изменения, поступление на работу новых сотрудников, опыт, основанный на успехах и неудачах в прошлом. Важно также, чтобы знания могли использоваться для правоприменения на практике. По мере возможности эти знания должны иметь гласный характер.

Нигерия: методические указания по процедурным вопросам имеются в открытом доступе, с тем чтобы затрагиваемое население знало, к кому следует обращаться при возникновении природоохранных вопросов.

Индонезия: имеется прямая линия связи между федеральными и местными органами власти в целях оперативного обмена информацией и знаниями между органами местного и федерального уровней. На данном этапе система, как представляется, хорошо работает на национальном уровне, хотя на местном уровне возникают трудности начального периода.

Китай: популярностью пользуется имеющийся у Министерства охраны окружающей среды национальный «телефон доверия», по которому граждане могут сообщать о случаях загрязнения окружающей среды.

В Китае «телефон доверия» (номер «12369») был введен в 2009 году и, как представляется, пользуется большим успехом – в 2013 году поступило почти 2000 жалоб, что на 26% больше, чем в 2012 году. Подавляющее большинство из них (70%) касались загрязнения воздуха, и в 80% случаев были проведены проверки. Поступающая информация доводится до различных соответствующих ведомств; в отношении компаний проводились расследования, налагались штрафы, а некоторые были закрыты.

Китай: часть значимой для охраны окружающей среды информации (например, о выдаче разрешений) раскрывается в обязательном порядке; другие виды информации могут предоставляться по запросу.

Сингапур: осуществляется эффективное внутреннее использование знаний, имеется «библиотека знаний», в которой содержится информация о ранее имевшихся случаях масштабного загрязнения окружающей среды.

Таиланд: имеется внутренняя система использования знаний, предполагающая обмен опытом между сотрудниками агентств, а также механизм начисления баллов в качестве стимула для освоения государственными служащими новых знаний.

Танзания: интенсивность использования знаний повышается благодаря наличию групп по обеспечению правоприменения, в состав которых входят члены, обладающие различным опытом, например, инженеры или социологи, с тем чтобы более эффективно решать межсекторальные вопросы.

Китай: имеется публичная «единая» база данных по всем вопросам обеспечения применения природоохранного законодательства, допустимым пределам и т.д. Она используется для оказания содействия правоприменителям на местах.

2.4 Инструментарий, оборудование и профессиональная подготовка

Мир стремительно меняется на фоне развития технического прогресса, и для успешного правоприменения требуется, чтобы администраторами применялись соответствующие передовые техникий инструментарий и оборудование, которые позволяют сотрудникам правоприменительных органов выполнять свои обязанности эффективно, и чтобы первоочередное внимание уделялось соответствующей профессиональной подготовке для укрепления потенциала сотрудников правоприменительных органов.

Важное значение имеет постоянный мониторинг. Все более важную роль играет инструментарий для расширения участия общественности. Профессиональная подготовка имеет решающее значение, особенно с учетом появления новых технологий.

Кения, Малайзия и Филиппины: составление экологических карт осуществляется с использованием «Гугл эрт» или других аналогичных служб в целях мониторинга воздействия горнодобывающих предприятий на окружающую среду. Карты, в которых используется наложение нескольких слоев, например, карты оползнеопасных участков, сейсмоопасных участков и т.д., помогают при принятии решений. В негосударственных компаниях назначаются специалисты по борьбе с загрязнением, а природоохранными агентствами ведется их профессиональная подготовка в целях создания потенциала в сфере природопользования.

В Малайзии используются переносные планшетные компьютеры повышенной прочности для приложений ГИС при проведении проверок и составлении карт промышленных источников. Будет также обеспечена связь этой системы с онлайн-отчетностью о правоприменении и имеющимися в Департаменте охраны окружающей среды прикладными системами и системами представления сведений о мониторинге сбросов.

В Малайзии также используется система, которая, в случае обнаружения факта возможного несоблюдения непосредственно на объекте, позволяет незамедлительно провести анализ химических соединений, не дожидаясь результатов анализа химического состава из департамента химии. Сотрудники ДООС также оснащены переносными инструментами правоприменения («М-форс»), например, портативными и малогабаритными принтерами, что позволяет им незамедлительно оформлять протоколы о несоблюдении.

Филиппины: работают многосторонние группы по мониторингу (МГМ).

В соответствии с действующими на Филиппинах Системой экологической экспертизы (СЭЭ) и Правилами и нормами применения этой системы формируются МГМ, которые ведут работу в отношении проектов, оказывающих особо серьезное воздействие на окружающую среду (ПОСВ), и проектов, осуществляемых в пределах особо важных природоохранных зон (ОВП), за которыми может потребоваться особо пристальное наблюдение по причине характера и масштабов осуществляемой деятельности. В работе МГМ принимают участие Бюро природопользования Министерства окружающей среды и природных ресурсов (МОСП-БП), заказчики проектов, местные управления МОСП, соответствующие государственные учреждения, подразделения местных администраций, НПО/заинтересованные субъекты. Мониторинг ПОСВ и некоторых проектов в пределах ОВП в обязательном порядке осуществляется МГМ в интересах обеспечения участия общественности и прозрачности процесса ЭЭ, что позволяет на раннем этапе решать потенциальные вопросы. Помимо этих требований, формирование и деятельность МГМ предусматривается в сертификатах о соблюдении экологических норм, выдаваемых заказчикам ПОСВ и некоторых проектов, осуществляемых в пределах ОВП. Деятельность МГМ успешно способствует повышению уровня соблюдения норм отраслями и проектами.

Филиппины: установка систем видеонаблюдения (СВ) привела к закрытию объектов, на которых был зафиксирован сброс неочищенных отходов.

Действенным методом является обязательная установка СВ на особо важных участках объектов, на которых осуществляются переработка, хранение и удаление (ПХУ) отходов. В 2011 году в провинции Булакан предприятию ПХУ было предписано приостановить деятельность после подтвержденного факта прямого сброса в канализацию непереработанных опасных отходов. Факт сброса был зарегистрирован камерами установленной на предприятий СВ. Недавно было установлено нарушение двумя предприятиями ПХУ норм СЭЭ (Указ президента № 1586) и «Закона о регулировании токсических веществ, опасных и ядерных отходов» (Закон Республики № 6969). Этим предприятиям было вменено в обязанность установить камеры СВ. Увеличивается количество случаев, когда заказчикам предприятий ПХУ вменяется в обязанность оборудовать свои объекты камерами СВ.

Кыргызстан: для осуществления мониторинга в экологически уязвимых районах применяются мобильные датчики.

Танзания: имеются методические указания, в которых устанавливается взаимосвязь между суммой штрафа и серьезностью правонарушения, чтобы предотвратить несоразмерный волонтаризм со стороны правоприменителей, которыми в отношении нарушителей применяются меры по обеспечению соблюдения.

Гана и Нигерия: действенной практикой является обеспечение сотрудников правоприменительных органов учебными справочными материалами, что помогает избежать самоуправства. Судебным органам также полезно иметь указания по вопросам применения природоохранного законодательства. Эти справочники должны быть адаптированы для конкретной правовой системы: в странах Центральной Азии, например, в **Таджикистане**, «пояснения к закону» являются общепринятым подходом и не считаются необычным явлением.

Филиппины: подтвержденным действенным методом является наличие четких хронологических сроков, отсчет которых начинается с момента инициирования мер по обеспечению соблюдения, для последующей работы природоохранных агентств.

На Филиппинах на производство по уголовным делам отводится 10 месяцев, а на производство по гражданским и природоохранным – 12 месяцев. Если ущерб окружающей среде причиняется в двух или более провинциях, то дело может рассматриваться Верховным судом.

Малайзия: разработаны типовые регламенты (ТП), которым следуют все сотрудники правоприменительных органов.

Этими ТП охватываются все аспекты применения природоохранного законодательства: подготовка ежегодных планов проведения проверок; выбор и классификация отраслей с учетом результатов соблюдения в предыдущие периоды и сведений об этом; порядок проведения проверок и расследований; официальный забор проб, сбор доказательств, оформление заявлений; принятие постановлений о задержании и запретительных приказов о прекращении конкретных видов загрязнения; подготовка следственных дел для судебного производства; согласие на привлечение к ответственности со стороны Генерального прокурора. Привлечение к ответственности осуществляется обученными сотрудниками Департамента охраны окружающей среды.

Таиланд: разработано приложение для мобильных телефонов, которое позволяет общественности проверять состояние воздуха в крупных городах.

Сингапур: имеется мобильное приложение, и населению рекомендуется выявлять природоохранные нарушения и сообщать о них с помощью этого приложения.

Сейшельские Острова: существует государственная служба «Зеленый телефонный номер». Этот номер уже записан в сим-карту для мобильных телефонов при ее покупке: меры принимаются по сообщениям абонентов о природоохранных проблемах.

Камбоджа: информация публикуется на веб-сайте Министерства охраны окружающей среды, с тем чтобы общественность могла высказать свое мнение по рассматривавшимся вопросам.

Китай: несколько неправительственных организаций (НПО) составляют карты загрязнения.

Например, на веб-сайте Института общественных и экологических проблем (<http://www.ipe.org.cn>) приводится информация о показателях состояния атмосферы по регионам, о показателях сброса загрязняющих веществ в воду по регионам и сброса твердых бытовых отходов, являющихся загрязняющими веществами, с возможностью поиска по конкретным регионам и конкретным компаниям.

Гана и Узбекистан: эксперты природоохранных подразделений, например, отвечающих за лесное хозяйство и реки, организуют обучение для сотрудников государственных учреждений, с тем чтобы они знали о современной природоохранной ситуации в различных городах и провинциях и умели решать различные природоохранные вопросы.

2.5 Проверки и мониторинг

Проверки являются эффективным средством выявления нарушений законодательства и контроля за его соблюдением. Субъектам права можно доверять в рамках программ саморегулирования и отчетности, представляемой ими в соответствии с разрешениями, выданными различными учреждениями, но необходимо проводить проверки на предмет

Применение законодательства об охране окружающей среды и природопользовании: действенные методы на примере стран Африки, Центральной Азии, АСЕАН и Китая

соответствия субъектов правоприменительным требованиям и нормам для профилактики нарушений.

Несмотря на то, что мониторинг и проверки во многих случаях будут дублироваться, между ними существует различие, поскольку проверки носят разовый характер или проводятся в тех случаях, когда есть основания полагать, что может быть совершено правонарушение, или в ходе расследований. Мониторинг означает постоянный регулярный надзор за деятельностью на предмет соответствия юридическим требованиям. Мониторинг особенно полезен в отношении отраслей или видов деятельности, связанных с повышенным риском.

Сотрудников правоприменительных органов часто критикуют за длительные сроки привлечения к ответственности за предполагаемые экологические преступления, в отличие от более «традиционных» видов преступлений (например, мошенничество, кражу или насильственные действия). Проверки и мониторинг могут вскрыть факты, которые являются основаниями для привлечения к ответственности.

Китай: местной экологической полицией проводятся ежедневные проверки объектов повышенной опасности загрязнения, например, рек. Это не является общепринятой практикой, но, по всей видимости, эффективно работает в г. Куньмин (провинция Юннань).

Малайзия: камеральное обеспечение применения природоохранного законодательства расширяется и усиливается благодаря использованию электронных систем мониторинга и контроля за результативностью самостоятельного соблюдения отраслями.

Камбоджа, Филиппины и Танзания: сотрудниками правоприменительных органов применяются контрольные перечни, передвижные лаборатории и переносные устройства контроля для более эффективного обеспечения применения законодательства.

Разработаны и применяются сотрудниками Министерства окружающей среды электронные системы правоприменения для осуществления мониторинга за соблюдением законодательства отраслями, например, «Система непрерывного мониторинга выбросов» (СНМВ) (данные о выбросах сообщаются в режиме реального времени); системы «Ежемесячных отчетов о сбросах сточных вод» (ЕССВ) (для представления в онлайн-режиме сведений о количестве сбрасываемых сточных вод и их качестве); система «Электронная накладная» (ЭН) (для представления в онлайн-режиме сведений об образовании и удалении опасных отходов); и система «Уведомления и регистрация опасных для окружающей среды веществ в онлайн-режиме» (УРОСВ).

В Министерстве окружающей среды (МОС) имеется собственное онлайн-приложение для учета и контроля соблюдения законодательства отраслями на основе результатов проверок и расследований, которые проводятся при поддержке системы ГИС. Сочетая камеральные системы правоприменения с онлайн-системами, сотрудники МОС могут устанавливать конкретные промышленные объекты, которыми не представляются сведения или представлены сведения, свидетельствующие о несоблюдении требований, применимых к сбросам сточных вод или атмосферным выбросам, и проводить экологический аудит образования опасных отходов, их хранения на объектах, объемов отходов, удаляемых или направляемых на рекуперацию на имеющие лицензию объекты.

Опираясь на эти программы сертификации, отрасли могут самостоятельно обеспечить соблюдение законодательства, принимая на работу компетентных лиц для работы с оборудованием контроля за загрязнением и системами регулирования опасных отходов. Для контроля и поддержания профессиональных навыков этих работников подготовлено положение о компетентных лицах, в котором учитываются вопросы профессиональной этики, знаний и непрерывной профессиональной подготовки.

Нигерия: самостоятельный мониторинг позволяет создавать «экологичные» рабочие места: предприятиями принимаются на работу специалисты по охране окружающей среды, обученные за государственный счет. Кроме того, «экологичные» рабочие места создаются опосредованным образом благодаря природоохранным требованиям, устанавливаемым государством, в результате чего предприятиям частного сектора нужно нанимать экспертов для проведения обязательных ОВОС.

Камбоджа: регулярные проверки и мониторинг являются важным и действенным средством. В сочетании с ними эффективными также являются административные штрафы и письменные предписания для владельцев об устранении нарушений в течение определенного срока.

Кения: успешно применяется оперативная информация и мониторинг подозрительных импортеров; трудность заключается в том, что импортеры могут пользоваться разными портами, чтобы уклоняться от мониторинга.

Кения: одним из действенных методов является проверка и мониторинг государственных органов, а не только внешних структур, что может быть сделано на основе сотрудничества путем установления целевых показателей для всех учреждений в начале каждого года и присвоения им рейтингов в конце года. Иногда загрязняющими субъектами могут быть государственные органы, особенно местные администрации.

Кения, Малайзия, Сейшельские Острова: конкретный вид мониторинга зависит от отрасли, региона и т.д. В некоторых случаях мониторинг может осуществляться ежемесячно, в других – еженедельно.

В Малайзии действует программа саморегулирования в промышленности для мониторинга систем биологической очистки: ежедневный контроль за концентрацией ионов водорода, растворенного кислорода и взвешенных твердых частиц в смешанном растворе в качестве показателя оптимального состояния оборудования и соблюдения применимых к сточным водам стандартов.

На Сейшельских Островах проводится регулярное пешее патрулирование в городах, а грузовики дважды в неделю проверяются на наличие инертных материалов.

Гана, Замбия и Кения: Экологический аудит признается важным и используется в различных его видах.

В Кении, в тех случаях, когда имеется высокий уровень риска, аудит проводится на регулярной основе; в тех случаях, когда имеется низкий уровень риска, проверки могут проводиться не чаще одного раза в три года.

В Замбии проводятся плановые и внеплановые проверки и самопроверки. Внеплановые проверки бывают разных видов и могут проводиться в ночное время.

В Кении эффективным методом охраны диких животных является воздушное патрулирование с использованием телефотооборудования и радиосвязи с персоналом на земле.

Во многих странах все активнее применяется онлайн-мониторинг; действуют требования о ежемесячном или ежеквартальном представлении отчетности; применяется также мониторинг в режиме реального времени.

Опыт Сингапура показывает, что в отношении компаний, соблюдающих законодательство, требуется менее тщательный мониторинг.

Опыт Малайзии свидетельствует о том, что мониторинга за соблюдением законодательства не достаточно и что необходим мониторинг результативности.

На **Филиппинах** «телефон доверия», по которому можно было сообщить о правонарушениях, перестал работать по причине его успеха – поступало слишком много звонков.

2.6 Осведомленность и участие общественности

Нигерия: результаты проведенной компаниями экологической экспертизы доводятся до сведения населения, которое высказывает свои замечания до выдачи разрешений на производство работ.

Филиппины и Таиланд: проводятся общественные консультации и слушания с участием правительств, неправительственных организаций и представителей государственного и частного секторов до выдачи разрешений на производство работ.

Филиппины и Таиланд: у местного населения воспитывается чувство «сопричастности» посредством таких инициатив, как «шефство» над реками и местами общего пользования.

Камбоджа: программа обсуждения экологической проблематики на национальном уровне для расширения осведомленности об экологических проблемах.

Применение законодательства об охране окружающей среды и природопользовании: действенные методы на примере стран Африки, Центральной Азии, АСЕАН и Китая

Индонезия и Гана: внедрение системы присвоения оценок по цветам для отраслей стало действенным методом: элемент гласности является эффективным средством для стимулирования отраслей к соблюдению экологических норм.

В Гане в системе присвоения оценок по цветам для отраслей зарегистрировано более 200 компаний. Эта система называется «Программа экологической оценки и гласности» «АКОБЕН» (что означает «Бдительность и осторожность») и является инициативой Агентства по охране окружающей среды Ганы. Оценка выводится на основании анализа 100 показателей (количественных и качественных) и показывает, насколько хорошо компаниями выполняются обязательства, принимаемые ими на этапе планирования в рамках оценок воздействия на окружающую среду. Компаниям присваиваются следующие оценки по цветам: «красный» («плохо» – «серьезные риски»), «оранжевый» («неудовлетворительно» – «требования не соблюдаются»), «голубой» («хорошо» – «требования соблюдаются»), «зеленый» («очень хорошо» – «применяются действенные методы») и «золотой» («отлично» – «неукоснительное выполнение социальных обязательств»). Имеется веб-сайт (<http://www.epaghanaakoben.org/>), на котором разъясняется программа и можно ознакомиться с оценками для конкретных компаний.

Сингапур: эффективные транспарентные проверки, результаты которых публикуются ежегодно.

Гана, Малави и Уганда: экологический аудит проводится в отношении проектов, осуществление которых уже началось.

Индонезия, Филиппины, Танзания и Узбекистан: в этих странах признается чрезвычайно важное значение экологических просветительских инициатив.

Экологическое просвещение молодежи является одним из приоритетов государственной политики в области образования в Узбекистане. В стране действует система непрерывного экологического просвещения и профессиональной подготовки, и экологическое просвещение включено во все учебные программы начальных школ, академических лицеев, колледжей и высших учебных заведений.

В Индонезии Министерством образования осуществляется национальная инициатива для школ («Экологичные школы») в целях поощрения ответственного отношения к вопросам охраны окружающей среды и повышения осведомленности об экологических проблемах. В «День охраны окружающей среды» отличившиеся школы отмечаются президентом.

На Филиппинах увеличивается число студенческих мест для обучения по специальностям, связанным с окружающей средой и природными ресурсами, с тем чтобы увеличить число специалистов, занимающихся вопросами охраны окружающей среды. В школьных программах акцентируется внимание на предметах, связанных с экологией.

В Танзании правительством стимулируется создание рабочих мест, связанных с охраной окружающей среды, а учащимся рекомендуется изучение специализированных курсов по природопользованию.

Нигерия: просветительские кампании для общественности могут, тем не менее, иметь недостатки, поэтому должны проводиться надлежащим образом. В Нигерии повышение осведомленности населения привело к росту числа жалоб (в основном – в отношении промышленности) после 2007 года, но это может оказаться слишком затратным для страны в долгосрочной перспективе.

Применение законодательства об охране окружающей среды и природопользовании: действенные методы на примере стран Африки, Центральной Азии, АСЕАН и Китая

Узбекистан: государственно-частные партнерства стимулируют участие негосударственного сектора в финансировании проектов по охране окружающей среды, а государством могут предоставляться налоговые льготы для привлечения инвесторов. Например, в сфере утилизации отходов негосударственному сектору предоставляются стимулы для инвестирования и создания мощностей. Это приводит к уменьшению финансовой нагрузки на правительство.

Глава 3: Гражданское правоприменение

3.1 Введение

Гражданское правоприменение предполагает комплекс мер, которые помогают правительственным и неправительственным заинтересованным сторонам и отдельным лицам использовать гражданско-правовые или альтернативные средства правовой защиты обеспечения соблюдения и выполнения природоохранных требований. Имеются различные способы привлечения неправительственных субъектов, обладающих экспертными знаниями в сфере охраны окружающей среды, которыми могут дополняться правовые меры, принимаемые государством для обеспечения соблюдения законодательства правонарушителями.

3.2 Инструментарий, оборудование и профессиональная подготовка

В контексте правоприменения имеется разнообразный инструментарий, который может помочь выявить правонарушения в сфере экологии и привлечь виновных к ответственности. Помимо технических элементов, эффективное правоприменение усиливается благодаря профильной и соответствующей профессиональной подготовке.

Нигерия и Сингапур: с пользой применяются разные виды оборудования: камеры видеонаблюдения с записью, шумомеры и датчики интенсивности звука, передвижные устройства контроля качества воздуха, устройства для отбора проб пыли, приборы для измерения концентрации ионов водорода в сточных водах.

Гана, Индонезия и Малави: профессиональная подготовка судей и ознакомление их с важнейшими экологическими проблемами, как представляется, позволили повысить их расположенность к рассмотрению вопросов, касающихся окружающей среды.

Гана, Малави и Танзания: профессиональная подготовка членов парламента также считается важным фактором – судебные органы могут действовать эффективно и результативно лишь в том случае, если законодательство, с которым они работают, является обоснованным, актуальным и четко сформулированным.

Гана: для работы прокурорами по расследованию дел, касающихся охраны окружающей среды, ведется подготовка специалистов, обладающих техническими знаниями.

Например, увеличилось число обвинительных приговоров по правонарушениям, связанным с рыболовством. Подготовку по вопросам эффективного привлечения к ответственности прошли сотрудники дирекций региональной координации Генеральной прокуратуры, региональных управлений полиции, Комиссии по рыболовству, судьи окружных судов, личный состав военно-морских сил и сотрудники Агентства по охране окружающей среды.

Сьерра-Леоне: проводится обучение технических специалистов прокуратуры: они занимаются не юридическими вопросами, а работают с доказательной базой и выступают свидетелями при расследовании экологических правонарушений.

Индонезия: важным делом считается обучение сотрудников НПО, особенно ввиду того, что НПО обладают правоспособностью в делах, связанных с окружающей средой.

Филиппины: технические сотрудники обучаются навыкам проведения действий по конфискации и наложению ареста.

Гана: сотрудники полиции проходят подготовку, с тем чтобы они умели оказывать содействие при расследовании экологических правонарушений.

Кения и Замбия: подготовку проходят конкретные адвокаты и судьи, особенно по вопросам охраны дикой флоры и фауны.

3.3 Процедуры

Для того чтобы меры гражданского правоприменения использовались для повышения эффективности охраны окружающей среды, крайне важно, чтобы и потенциальными участниками гражданско-правового процесса, и судебными органами правильно понимались необходимые процедуры. Некоторые правовые документы могут помочь в обеспечении того, чтобы применялись правильные процедуры. В частности, большую ценность представляют правовые документы, в которых даются практические рекомендации по процедурным требованиям.

Большую ценность представляют законодательные положения, которые стимулируют участие потенциальных сторон в гражданско-правовых процессах. К таким положениям относятся те, которыми закрепляется исковая правоспособность и дееспособность (*locus standi in iudicio*), а также устраняются отрицательные стимулы для участия в процессе.

Индонезия: «Зеленая книга» является пособием для судей, рассматривающих дела, касающиеся окружающей среды.

Гана и Малави: имеются руководства по конкретным секторам в помощь как широкой общественности, так и заявителям по вопросам, касающимся окружающей среды.

Танзания: имеются национальное «Руководство по расследованию экологических правонарушений» и методические указания по применению мер наказания.

Китай: бремя доказывания в делах, касающихся окружающей среды, переложено на ответчика.

26 декабря 2009 года в Китае принят Закон «О деликтной ответственности», который вступил в силу с 1 июля 2010 года. Глава 8 закона касается экологических гражданских правонарушений и, среди прочего, в ней безусловно признается ответственность загрязняющего субъекта за загрязнение («Загрязняющий субъект несет деликтную ответственность за ущерб, причиненный загрязнением окружающей среды», ст. 65); на ответчике по делу о деликтном экологическом правонарушении лежит бремя доказывания того, что его действиями не был нанесен ущерб, доказанный истцом как причиненный, или что деяние подпадает под действие одного из исключений или оправдывающих обстоятельств («В случае любого спора в связи с загрязнением окружающей среды, загрязняющий субъект несет бремя доказывания наличия правового основания для освобождения от ответственности или оправдывающих обстоятельств и отсутствия причинно-следственной связи между деянием и пагубными последствиями», ст. 66).

Замбия: в рамках гражданско-правового процесса не предусматривается ограничение процессуальной правоспособности по экологическим вопросам. Суд не имеет права присуждать возмещение судебных издержек истцом, кроме случаев, когда судом делается вывод, что судебное разбирательство проводилось не в общественных интересах.

В Замбии неограниченная процессуальная правоспособность была введена в 2011 году (Закон №12 (2011 год) «О природопользовании», ст. 110.4), для того чтобы предоставить возможность тем, кто обладает знаниями, авторитетом и возможностями заявлять иски в общественных интересах от имени тех, кто не умеет отстаивать и защищать свои права. Неприсуждение возмещения издержек предназначено для защиты тех лиц, которые заявляют иски от имени лиц, находящихся в неблагоприятном положении, от несения бремени судебных издержек без необходимости. (Первое судебное дело на основе этого положения в настоящее время находится в Высоком суде, т.е. этот подход уже явился стимулом для судебных разбирательств.)

Южная Африка: применительно к охране окружающей среды процессуальная правоспособность имеет более широкое толкование, чем в других отраслях права; отрицательный стимул в виде взыскания издержек, если судебный процесс не увенчается успехом, также был смягчен.

В Южной Африке согласно ст. 32 национального закона № 107 (1998 год) «О природопользовании» истец, добывающийся применения природоохранного законодательства, теперь имеет право на «соответствующую судебную защиту» «в интересах охраны окружающей среды». В результате вопрос о процессуальной правоспособности отдельных граждан и НПО не поднимался в рамках недавних дел, связанных с охраной окружающей среды. Законом предусматривается также, что не выигравшие иски истцы, при условии, что они действовали обоснованно «в интересах общества или интересах охраны окружающей среды» и исчерпали иные обоснованные возможности для правовой защиты, прежде чем обратиться в суд, не обязаны оплачивать судебные издержки выигравшей стороны. Это решение остается на усмотрение суда, но присутствует в судебных решениях последних лет, когда суды благосклонно воспринимали доводы и мотивы истцов по делам, связанным с окружающей средой, хотя решения принимались в пользу противной стороны.

В некоторых странах, однако, отсутствует устоявшаяся традиция исков в интересах общества. В **Китае** расширяется участие общественных организаций в обеспечении выполнения природоохранного законодательства. Это привело к расширению юридических прав для организаций, которые соответствуют определенным требованиям.

В 2014 году в Китае были внесены изменения и дополнения в закон «О защите окружающей среды», которые должны вступить в силу в январе 2015 года. В новой статье 58 предусматривается, что организация, которая занимается общественной деятельностью в сфере охраны окружающей среды более пяти лет подряд без нарушения законодательства, может зарегистрироваться в государственных органах (на уровне муниципалитета или выше), после чего может выступать истцом по фактам загрязнения окружающей среды или причинения вреда окружающей среде. Потенциально деятельность этих организаций может привести к уменьшению расходов, связанных с привлечением к ответственности, а их знания могут быть полезны для судов и официальных лиц, но этот процесс пока еще находится на раннем этапе развития.

3.4 Осведомленность и участие общественности

Меры гражданского правоприменения могут оказать существенную поддержку механизмам административного и уголовного правоприменения. Для того чтобы это стало действительно значимым, однако, необходимо, чтобы общественные организации, широкая общественность и отдельные граждане были осведомлены о мерах, которые имеются в их распоряжении; они должны быть в достаточной мере заинтересованы в этих проблемах, чтобы использовать эти меры.

Гана и Китай: в обеих странах имеются организации, представляющие общественные интересы, которые в законодательном порядке уполномочены отстаивать интересы граждан, чьи экологические права могут оказаться нарушенными. В них работают технические эксперты-экологи и юристы, которые совместно представляют население в судах по делам об экологических правонарушениях.

Кения: в соответствии с парламентским законом (закон 1999 года «О природопользовании и координации природоохранной деятельности») создан Национальный природоохранный трибунал, который, как представляется, чрезвычайно успешно работает все это время. Кроме того, в 2011 году был создан отдельный Природоохранный и земельный суд, которым рассматриваются земельные и природоохранные вопросы.

В Кении Законом «О природоохранном и земельном суде» (2011 год) суд наделяется полномочиями рассматривать и разрешать споры, касающиеся окружающей среды и земель, в том числе споры, связанные, среди прочего, с экологическим планированием, планированием землепользования, полезными ископаемыми и другими природными ресурсами; принудительного приобретения земель; землеустройства и землепользования; земель и договоров; и любые иные споры, связанные с окружающей средой и землями.

Южная Африка: если истец, обратившийся в суд за правовой защитой по факту нарушения или угрозы нарушения природоохранного законодательства, выигрывает дело, то суд может (на основании заявления выигравшего дело истца) постановить взыскать с проигравшей дело стороны любые обоснованные расходы, понесенные выигравшей стороной в процессе расследования дела и подготовки к судебному разбирательству.

Свазиленд: перспективным методом является проведение имитационных судебных процессов с участием присяжных для повышения осведомленности и информирования населения.

В январе 2013 года по инициативе НПО («Региональная сеть сельскохозяйственных и экологических инноваций для Африки»: <http://www.raein-africa.org/>) состоялось двухдневное «заседание жюри присяжных» в Университете Свазиленда, во время которого были представлены доводы в пользу и против для ответа на вопрос «является ли современная биотехнология залогом продовольственной безопасности в Свазиленде?» Свидетели-эксперты были «вызваны повесткой» для дачи показаний для «жюри присяжных» в составе правоведов и других специалистов, после чего был вынесен решение. Аналогичные проекты будут осуществляться в Ботсване и Замбии.

3.5 Совместное использование информации и знаний

Информация является основой эффективного применения природоохранного законодательства. Совместное использование информации и знаний означает возможность

Применение законодательства об охране окружающей среды и природопользовании: действенные методы на примере стран Африки, Центральной Азии, АСЕАН и Китая

формирования институциональной памяти, предоставление полномочий общественным организациям, а также более эффективное применение природоохранного законодательства в широком межотраслевом смысле.

Уганда: местному населению предоставлены полномочия по профилактике экологических правонарушений, в частности, в секторе лесопользования, с применением мобильной телефонной связи.

В Уганде ежегодно высокими темпами сокращается площадь лесных насаждений, и примером действенного метода является создание общинной системы профилактики экологических правонарушений, особенно противоправных действий в сфере лесопользования, когда профилактика проводится силами местного населения. Это делается на основе сотрудничества с общественными организациями, в частности, с организацией «КЭР интернэшнл» (совместно с угандийской «Коалицией по борьбе с коррупцией» и расположенной в Кампале НПО «Совместные усилия по охране окружающей среды»). Подготовка отдельных наблюдателей включает базовый набор средств ОСП, в том числе знание лесного законодательства, прав и обязанностей граждан. Затем формируется система групп абонентов телефонной связи, что позволяет пользователям избегать финансовых расходов, а также обеспечивает обмен информацией. Уполномоченные лица и наблюдатели обеспечиваются смартфонами, подключенными к системе закрытой группы абонентов, в целях обеспечения телефонной связи между ними. Затем формируется система ИКТ для передачи сведений с помощью текстовых сообщений с обычных телефонов и через приложение на смартфонах. В системе ИКТ сведения принимаются и хранятся, обеспечивается доступ для пользователей, и сведения преобразуются в статистические данные для последующего использования в оценках. Система оповещения текстовыми сообщениями принимает сведения и передает их уполномоченным лицам, которые должны реагировать на эту информацию. Этот действенный метод в области профилактики, представления сведений и задержания нарушителей лесного законодательства оказался успешным во многих отношениях.

Вьетнам и Филиппины: ежемесячно в прямом эфире проводятся телевизионные встречи, в ходе которых граждане могут выразить свою озабоченность по поводу экологических проблем.

Малайзия: действенным методом является регулярное предоставление общественности информации, касающейся качества воздуха.

В Малайзии почти 20 лет назад на всей территории страны были установлены 56 автоматических станций контроля качества воздуха (АСКВ). Сведения о качестве воздуха передаются каждый час и публикуются в различных средствах массовой информации (включая телевидение, газеты и рекламные щиты) в виде индекса качества воздуха. Это действенный метод, способствующий осведомленности и участию общественности, и, в конечном итоге, более строгому применению законодательства, связанного с качеством воздуха. (На веб-сайте <http://aqicn.org/map/malaysia/> имеется карта, на которой в режиме реального времени отображается индекс качества воздуха).

Танзания: применяются новые медийные технологии. Действует группа природоохранных СМИ, которые взаимодействуют с сотрудниками Национального комитета по природопользованию для получения экологической информации. Используются блоги и мобильные телефоны, и имеется ежегодная отчетность.

3.6 Альтернативное разрешение споров

Альтернативное разрешение споров (АРС) может применяться для привлечения к уголовной ответственности и могут оказаться более эффективными в тех случаях, когда речь идет о

Применение законодательства об охране окружающей среды и природопользовании: действенные методы на примере стран Африки, Центральной Азии, АСЕАН и Китая

гражданских исках, особенно с учетом того, что это может уменьшить расходы и не повредит сложившимся между субъектами отношениям. Общественные организации часто меньше интересуют наказание и больше интересуют прекращение наносящей ущерб деятельности и ее предотвращение в будущем, а правонарушители сами часто являются членами общин.

Имеются различные мнения о роли АРС: в **Гане** АРС не разрешается в отношении дел, связанных с экологическими правонарушениями.

В Гане согласно ст. 1 Закона № 798 «Об альтернативном разрешении споров» (2010 год) предусматривается, что этим законом регулируются вопросы, которые не относятся к сфере национальных или общественных интересов; к окружающей среде; к применению и толкованию Конституции; к любым иным вопросам, которые согласно законодательству не могут быть урегулированы альтернативными способами разрешения споров.

В **Китае** АРС приветствуется в виде добровольных соглашений между загрязняющими субъектами и потерпевшими сторонами, а также между агентствами по охране окружающей среды и промышленными предприятиями.

Глава 4: Уголовное правоприменение

4.1. Введение

Пожалуй, наиболее распространенной формой правоприменительной практики является применение уголовных санкций. В силу ряда факторов (включая отсутствие координации между соответствующими ведомствами; отсутствие понимания того, что экологические преступления являются не менее серьезными, чем более «традиционные» преступления; и отсутствие экспертных знаний и финансовых или технических ресурсов) эти санкции не всегда являются полностью эффективными. В результате во многих странах рассматриваются новаторские способы применения санкций; а также способы совершенствования методов расследования и привлечения к ответственности.

Институциональные механизмы для уголовного правоприменения могут быть аналогичны используемым для гражданского правоприменения, но во многих случаях будут лучше развиты ввиду того, что на протяжении длительного времени уголовное преследование являлось основным средством правоприменения.

4.2. Координация и сотрудничество между ведомствами

Несмотря на то, что сегодня во многих странах отрасль природоохранного права относительно хорошо развита, существует много проблем и недостатков, обусловленных количеством ведомств, которые могут быть потенциально вовлечены в эту деятельность. Природоохранное право по своей природе является межотраслевой дисциплиной, которой охватываются нормативные акты и государственные органы, связанные с сельским хозяйством, уголовным правом, чрезвычайными ситуациями, энергетикой, лесным хозяйством, здравоохранением, жильем, оценкой воздействия, промышленностью, международными отношениями, полезными ископаемыми и горной промышленностью, природными ресурсами, сокращением масштабов нищеты, государственными услугами, безопасностью, торговлей, водой, дикой флорой и фауной и многими другими.

При такой широте не удивительно, что одно из критических замечаний, чаще всего звучащих в адрес применения природоохранного законодательства, состоит в его «раздробленности». Рационализация процедур и координация усилий в области правоприменения приобретают решающее значение, а укрепление межведомственной координации и сотрудничества становится жизненно важным.

Во многих странах в качестве действенных методов рекомендуется проведение совместных проверок и совместных расследований.

Мьянма и Сейшельские Острова: действенной практикой является наличие комиссии по вопросам соблюдения и применения, которой осуществляется предварительная проверка проектов и в состав которой входят представители НПО.

Индонезия: в случаях, когда сложно обеспечивать координацию правоприменительной деятельности, действенной практикой является сочетание навыков должностных лиц, занимающихся выявлением, расследованием и привлечением к ответственности.

В Индонезии насчитывается около 17 000 островов, из которых около 6000 являются обитаемыми, что затрудняет применение законодательства о незаконном ввозе токсичных отходов. В Индонезии внедрена «единая» правоприменительная система, предусматривающая совместную работу полиции, следователей и прокуроров. Это повышает эффективность всех органов.

Сейшельские Острова: рекомендуется наличие оперативных групп, в состав которых входят представители полиции, военно-морских сил, сухопутных войск, природоохранных и других органов; равно как и специализированной природоохранной полиции, комплектуемой бывшими полицейскими.

Сьерра-Леоне и Замбия: в качестве действенного метода рекомендуется сочетать государственное обвинение с частным обвинением. В **Южной Африке** это предусмотрено, но практически не применяется.

Мьянма: важное значение имеет взаимодействие между должностными лицами, ответственными за борьбу с загрязнением, и городскими властями, если они относятся к разным ведомствам.

Гана и Замбия: одним из действенных методов является заключение государственными органами, не располагающими необходимыми ресурсами, партнерских соглашений или соглашений о сотрудничестве с лабораториями.

В Замбии Управление по охране окружающей среды в настоящее время не располагает ресурсами для обеспечения деятельности экологической лаборатории, поэтому работает с аккредитованными лабораториями для проведения анализа проб, полученных на местах. Этот метод хорошо работает, хотя возможности лабораторий для производства анализов очень сильно различаются.

Уганда: для решения проблемы задержек в проведении расследований и недостаточной численности полиции между ведомствами, отвечающими за полицию и за окружающую среду, согласован меморандум о взаимопонимании, в соответствии с которым сотрудники полиции придаются ведомству, занимающемуся охраной окружающей среды. Таким образом, была сформирована природоохранная полиция, в обязанности которой входит обеспечение безопасности сотрудников природоохранного органа, а также мониторинг и наблюдение, проведение расследований и производство задержаний и т.д.

В Уганде МОВ был согласован после того, как ведущие ведомства в сфере охраны окружающей среды (НАП, Национальное агентство лесного хозяйства и Управление регулирования водно-болотных угодий и водных ресурсов) обратились к отраслевому Министерству водных ресурсов и охраны окружающей среды, подчеркнув необходимость в наличии вооруженных полицейских в этом секторе. Отраслевым министром в парламент был представлен доклад о придании сотрудникам полиции ведомств, занимающимся окружающей средой. После этого Меморандумом между Министерством водных ресурсов и охраны окружающей среды (от имени ведущих ведомств) и Министерством внутренних дел (от имени полиции) был заключен Меморандум о взаимопонимании (МОВ). В соответствии с МОВ сотрудники полиции остаются в подчинении Министерства внутренних дел и состоят в нем на довольствии, но занимаются исключительно природоохранным законодательством.

Благодаря сотрудничеству и координации удалось добиться успехов по многим направлениям; в частности, с момента создания природоохранной полиции не зарегистрировано ни одного случая нападения на сотрудников агентства. Повысилась эффективность производства арестов, расследований и привлечения к ответственности, поскольку производство осуществляется на местах природоохранной полицией. Существенно улучшился обмен информацией об экологических правонарушениях между различными секторами; снизилось число фактов незаконной деятельности, поскольку меры реагирования на экологические правонарушения теперь принимаются оперативнее.

Кения: не во всех случаях сотрудничество является лучшим методом. Служба природоохраны Кении (СПК) является одним из основных органов расследования, который не привлекает к работе сотрудников полиции, а действует самостоятельно, особенно в своих усилиях по реагированию на новшества, используемые контрабандистами.

СПК самостоятельно осуществляет международное сотрудничество, например, с Китаем. В июле 2014 года на 65-м заседании Постоянного комитета Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), почетные грамоты от имени Генерального секретаря были вручены Китаю, Кении (не самой стране в целом, а конкретно СПК) и Целевой группе в рамках Лусакского соглашения за их совместные усилия по выявлению, розыску и задержанию членов международной группы, занимавшейся контрабандой слоновой кости.

Малайзия: успешно работает Группа централизованного правоприменения (ГЦП), которая была создана в 2013 году, под руководством правительственно-парламентского комитета под председательством премьер-министра.

В ГЦП в Малайзии представлены несколько агентств и ведомств, включая полицию, миграционную службу, Департамент охраны окружающей среды (ДОС), лесохозяйственную службу, департамент охраны дикой флоры и фауны, таможню, департамент землеустройства, Министерство природных ресурсов и экологии (которое является координатором), отдел полезных ископаемых и геологии и другие органы. Основное внимание в рамках совместной работы обращается на применение законодательства о борьбе с загрязнением окружающей среды.

4.3. Инструментарий, оборудование, профессиональная подготовка, совместное использование информации и знаний

Экологические проблемы практически не знают границ, поэтому, учитывая большое число государственных органов, которые могут заниматься разными направлениями

Применение законодательства об охране окружающей среды и природопользовании: действенные методы на примере стран Африки, Центральной Азии, АСЕАН и Китая

правоприменения, обмен информацией имеет жизненно важное значение. Кроме того, отдельные правонарушения могут затрагивать несколько сфер, например, организованные преступные группы могут заниматься незаконным оборотом разных видов контрабанды, как связанной с охраной природы, так и не связанной с ней. Раздробленность ведомств и обязанностей, отсутствие обмена информацией между различными департаментами или регионами или самой информации, может привести к утрате возможности для понимания взаимосвязей. Основная ценность понимания взаимосвязей состоит в более полном выявлении экологических правонарушений и привлечении к ответственности за их совершение.

Эффективное привлечение к ответственности зависит от эффективного выявления, расследования и подготовки к судебному разбирательству. Для успешного привлечения к ответственности необходимо, чтобы сотрудники правоприменительных органов были хорошо оснащены и хорошо обучены. Постоянно увеличивается вероятность того, особенно когда речь идет об организованных преступных группах, что у обвиняемых лиц имеется доступ к современному оборудованию, современным технологиям и квалифицированным адвокатам. Перечисленные здесь действенные методы могут помочь следователям и прокурорам преодолевать эти трудности и представлять дела, которые не будут проиграны по причинам формального характера.

Гана и Кения: обмен информацией осуществляется на национальном и региональном уровнях; включая обмен информацией о несоблюдении с таможенными органами в Кении.

Замбия: ведется регистрация всех заявлений, связанных с охраной природы. Это делается для того, чтобы контролировать факт и сроки рассмотрения заявлений. Это внутренний административный механизм, весьма полезный для контроля за рассмотрением заявлений.

Малайзия: обмен информацией, в частности, для обеспечения доказательной базы при подготовке документов о расследованиях Департаментом охраны окружающей среды (ДОС), с Департаментом землепользования, полицией и таможней помогает ДОС оперативно оформлять дела и заявлять их в природоохранном суде (который был создан в 2012 году).

Таиланд: сотрудники таможни обеспечиваются специализированным оборудованием, а наличие наставления по выявлению правонарушений и наставления по работе с оперативной информацией, а также использование рентгеновского оборудования и систем видеонаблюдения способствуют пресечению контрабанды и формированию доказательной базы для успешного привлечения к ответственности.

Гана: действенным методом является наличие специального фонда, средства из которого направляются на приобретение оборудования для охраны окружающей среды.

Кения и Сейшельские Острова: важным подспорьем являются технические средства, с помощью которых можно установить места нахождения сотовых телефонов, используемых преступниками.

Во многих странах доказана эффективность оснащения ведомств собственным оборудованием – от фотоаппаратов до собственных лабораторий.

В ряде случаев средства могут поступать из фондов многосторонних природоохранных соглашений и направляться на приобретение оборудования для содействия выполнению различными отраслевыми ведомствами их природоохранных функций. Эффективными техническими средствами являются передвижные лаборатории для замеров, например, концентрации ионов водорода; а более сложные или вспомогательные анализы могут выполняться сторонними учреждениями, например, аккредитованными лабораториями, химическими факультетами университетов и лабораториями при университетах.

Гана, Кения, Сьерра-Леоне и Замбия: важное значение имеет проводящаяся профессиональная подготовка кадров, особенно в отношении сбора доказательств, отбора проб и методов привлечения к ответственности.

Замбия: в качестве действенного метода рекомендуется профессиональная подготовка природоохранных инспекторов, с тем чтобы инспекторы были максимальным образом осведомлены о достижениях в сфере охраны природы; это эффективный метод, хотя во многих случаях на эти нужды выделяется ограниченный объем средств.

Гана: бывает сложно убедить судей серьезно относиться к профессиональной подготовке по вопросам охраны природы, но профессиональная подготовка судей имеет решающее значение. Во многих случаях законодательство имеется, и требуется обмен опытом.

Филиппины: действенным методом являются рационализация и укрепление деятельности природоохранных судов, а не просто их создание.

Природоохранные суды могут сталкиваться с трудностями: на Филиппинах действуют 117 природоохранных судов по всей стране, в которых рассматривается 1000 дел; некоторые дела рассматриваются на протяжении десятилетий.

Многие страны и Азиатский банк развития (АзБР): в Азии вышестоящие судебные органы играют ключевую роль в применении природоохрального законодательства: напрямую, принимая решения в области охраны окружающей среды, направляя работу нижестоящих судов и формируя природоохранные коллегии и отделы; и опосредованно, возглавляя переход к авторитетным системам юриспруденции, стимулирующим экологическую устойчивость, всеми представителями юридического корпуса. Судьи могут влиять на всю правовую систему, включая вопросы толкования и обеспечения соблюдения нормативно-правовой базы. Сформирована Азиатская сеть судей по вопросам окружающей среды.

(У Азиатской сети судей по вопросам окружающей среды имеется веб-сайт: <http://www.asianjudges.org/>) Природоохранные коллегии в судах учреждены в Индонезии, Малайзии и Пакистане; в Бутане подготовлен процессуальный справочник для судей для укрепления потенциала судебной системы; в Индонезии осуществляется программа сертификации судей по вопросам окружающей среды. АзБР содействовал созданию для судей сети по вопросам окружающей среды и проведению ряда симпозиумов. В рамках проекта АзБР в Пакистане определены «судьи-передовики» в области охраны окружающей среды с целью стимулирования или влияния на других судей в сфере природоохранного права и юриспруденции.

4.4. Уголовно-правовой процесс

Для эффективного привлечения к ответственности за экологические правонарушения крайне важно иметь четкие, надежные, упорядоченные и легко понятные процедуры. Это может оказаться более сложной задачей в природоохранной сфере, чем в других сферах, учитывая ее широкий и междисциплинарный характер. В то же время существуют новаторские процессуальные подходы, которые могут применяться для более эффективного привлечения к ответственности в отдельных правовых системах.

Первым признаком действенного (или, по крайней мере, перспективного) метода является его применение в соответствии с законом. Процедуры должны применяться в соответствии с процедурами, направленными на укрепление законности. Важен не конечный результат, важна также и процедура. Метод не будет действенным, если применяющие его государственные органы действуют не по закону.

Малайзия: действенным методом является предоставление сотрудникам Департамента охраны окружающей среды полномочий производить задержание без соответствующего постановления.

Сьерра-Леоне и Замбия: в зависимости от характера преступления, сотрудники природоохранных органов могут задерживать правонарушителей и передавать их полиции для привлечения к ответственности; некоторые органы могут сами привлекать правонарушителей к ответственности.

Кения и Замбия: в случае правонарушения небольшой тяжести санкции могут налагаться на правонарушителей в упрощенном порядке без суда. Это является эффективным средством для работы с «незначительными» экологическими правонарушениями. В Кении особо резонансные дела ведутся Генеральным прокурором, а менее резонансные – обычными прокурорами.

Кения и Замбия: подозреваемые в совершении правонарушения могут вызываться в суд повесткой без задержания. Это является эффективным методом ввиду малого числа случаев, когда правонарушители не являются в суды по повестке.

Малайзия и Замбия: в отдельных юрисдикциях применяются «досудебные соглашения», которыми предусматривается уменьшение числа вменяемых в вину нарушений. Это является эффективным в тех случаях, когда обвиняемый готов признать себя виновным в совершении правонарушения, чтобы избежать длительного судебного разбирательства по всем пунктам обвинения.

В Замбии в случаях рецидива правонарушителем не предоставляется возможность избежать суда, что является эффективным методом устранения пробелов в правоприменении и постоянного или текущего несоблюдения.

Кения и Замбия: управляющие и генеральные директора юридических лиц могут вызываться повесткой и, в случае признания их виновными, могут приговариваться к выполнению общественных работ. В этом случае одним из аспектов наказания становится гласность.

Китай: при проведении расследований требуется соблюдение особых требований.

В Китае, согласно нормативным актам, полученные на местном уровне сведения должны проверяться на уровне области, прежде чем их можно будет использовать в суде.

Кроме того, существует специальное учреждение для оценки ущерба, нанесенного окружающей среде, и если ущерб является незначительным (до 300 000 йен), то дело рассматривается в гражданско-правовом, а не уголовно-правовом порядке.

Камбоджа, Индия, Нигерия, Филиппины и Танзания: важное значение имеет ускоренное производство по делам об экологических правонарушениях.

В Камбодже установлены точные сроки для рассмотрения таких дел. В Индии осуществляется координация гражданских и уголовных дел в сфере охраны окружающей среды.

В некоторых случаях, как это было в Танзании, прокурор может решить, что привлечение к ответственности лишь усугубит ситуацию ввиду длительности производства, а незначительность санкций не компенсирует затрат на производство по делу.

Уганда: действенным методом является проведение «выездных» заседаний судов по месту совершения предполагаемого правонарушения.

Смысл в нахождении по месту правонарушения состоит в том, чтобы сотрудники судебных органов получали информацию о деле из первых рук, лучше разбирались в сложности экологических вопросов и принимали более обоснованные решения. Действенность этого метода была продемонстрирована в 2009 году, когда несколько правонарушителей получили временный судебный запрет, препятствующий Национальному лесному агентству Уганды в доступе к конкретному лесному заповедному участку и его регулировании. После «выезда» суда по месту правонарушения им было получено более полное представление о ситуации и отменен временный судебный запрет.

4.5. Осведомленность и участие общественности

Профилактические и карательные элементы уголовного правоприменения можно укрепить при правильном взаимодействии с широкой общественностью. Это выгодно обеим сторонам. Осведомленная, просвещенная и активная общественность может оказать серьезную поддержку инициативам по привлечению к ответственности, заявляя о фактах причинения экологического ущерба, предоставляя доказательства, привнося знания местного населения при проведении расследований. В то же время карательный эффект обвинительного приговора по делу, связанному с окружающей средой, может быть усилен благодаря гласности и осведомленности общественности.

Малайзия и Южная Африка: действенным методом может считаться материальное поощрение лиц, сообщающих информацию об экологических правонарушениях.

В Малайзии в Законе «Об охране окружающей среды» (принят в 1974 году; с изменениями и дополнениями, внесенными в 2012 году) предусматривается выплата вознаграждения лицу, предоставившему любое содействие, информацию или помощь или подавшему заявление в связи с фактом нарушения этого закона.

То же предусматривается и в Южной Африке: согласно национальному закону «О регулировании природопользования» (1998 год) любое лицо, не состоящее на государственной службе, предоставившее сведения, на основании которых принимается обвинительный приговор в отношении нарушителя природоохранного законодательства, имеет право на получение вознаграждения в размере, не превышающем одну четвертую от суммы наложенного штрафа.

Гана, Кения и Замбия: действенным методом является «общественное порицание» (через средства массовой информации и иные сети) компаний, признанных виновными в совершении экологических правонарушений, в том числе внесение их в «черный список» и лишение возможности заключать договора с государственными органами.

Южная Африка и Замбия: лицам, заявляющим об экологических правонарушениях, предоставляются государственные гарантии от увольнения, преследования и т.д.

Во многих странах предлагается несколько действенных методов для повышения уровня информированности общественности об экологических правонарушениях: присуждение призов; брошюры и издания; дискуссии; драматические и театральные постановки; выставки; включение предметов по природоохранной тематике в школьные учебные программы; встречи с общественностью; выступления в школах.

Замбия: эффективным является обеспечение доступа к документации. В Агентстве охраны окружающей среды Замбии имеется библиотека, в которой хранятся документы: библиотека является открытой и бесплатной для общественности и оказалась весьма полезным ресурсным центром.

Таиланд: действенным методом является размещение в аэропортах объявлений с информацией о правонарушениях, связанных с дикой флорой и фауной.

4.6. Средства правовой защиты

Стандартные наказания за уголовные преступления включают: штрафы; лишение свободы; общественно полезные работы; восстановительные работы; конфискация имущества, использовавшегося при совершении экологических правонарушений или приобретенного в результате их совершения; закрытие объектов, на которых совершались правонарушения; и аннулирование лицензий или разрешений. В исторической перспективе во многих странах компании, ответственные за загрязнение, рассматривали штрафы в виде «издержек предпринимательской деятельности»; в современных условиях, однако, особенно применяя их в сочетании, назначенное наказание может иметь значительный профилактический эффект. Если же желаемого эффекта добиться не получается, следует искать более новаторские решения.

Южная Африка: для ряда природоохранных законов, например, Национальный закон «О лесах» (1998 год), если судом назначается наказание в виде общественно полезных работ, то такие работы, если позволяют обстоятельства, должны приносить пользу для окружающей среды.

Замбия и Сейшельские Острова: в качестве первого этапа правоприменения предусматриваются предписания об устранении нарушений. В Замбии они стали эффективным вариантом административного правоприменения до начала уголовного преследования.

Таджикистан: средства, полученные в виде штрафов за экологический ущерб, перечисляются в специальный Экологический фонд Комитета по охране природы и могут использоваться только для возмещения ущерба, причиненного окружающей среде.

Китай: в настоящее время в Китае подход заключается в том, что меры административного наказания не являются сдерживающим фактором для нарушителей и что необходимы более суровые меры наказания за преступную деятельность.

Южная Африка: законодательством предусматривается привлечение к ответственности за некоторые экологические правонарушения руководителей и директоров акционерных обществ (или других юридических лиц с ограниченной правовой ответственностью): они могут быть осуждены за правонарушения, если компания была признана виновной. Это не налагает строгой ответственности, но помогает помешать виновным уйти от ответственности, спрятавшись за юридические лица, находящиеся под их контролем.

В январе 2014 года в Южной Африке суд признал виновным управляющего директора добывающей глину компании, которая была признана виновной в причинении ущерба окружающей среде, и приговорил его к пяти годам тюремного заключения (с отсрочкой исполнения приговора на пять лет с условием возмещения ущерба, причиненного окружающей среде).

Замбия: компании, которые были признаны виновными в совершении уголовных правонарушений (не только экологических), вносятся в «черные списки» и навсегда отстраняются от участия в государственных закупках. Это положение предусмотрено в ст. 67 Закона №12 «О государственных закупках» (2008 год) и является эффективным средством профилактики экологических правонарушений.

Нигерия: одной из серьезнейших экологических проблем Нигерии является незаконный ввоз опасных отходов. В Нигерии применяется конфискация любых судов, вовлеченных в импорт такого рода.

Южная Африка: к обвиняемому, осужденному за совершение экологического преступления, может быть применен комплекс наказаний, которые в совокупности могут иметь гораздо более серьезное карательное и профилактическое значение, чем любое отдельное наказание.

В Южной Африке законодательством предусматривается комплекс наказаний, которые могут требовать прокуроры: например, в случае признания нарушителя виновным в совершении определенных правонарушений, приведших к причинению ущерба окружающей среде, суд может по ходатайству в упрощенном порядке рассмотреть вопрос о возмещении ущерба. Затем суд может принять постановление об уплате соответствующих сумм (по аналогии с гражданско-правовым решением в пользу государственного органа или любого лица) в дополнение к любому наложенному штрафу. Далее, суд может в упрощенном порядке рассмотреть и рассчитать выгоду, полученную или могущую быть полученной осужденным в результате совершения правонарушения, и суд может вынести постановление о возмещении ущерба или взыскании компенсации в соответствующем размере. Кроме того, по ходатайству прокурора или другого государственного органа, суд может постановить взыскать с осужденного обоснованные расходы, понесенные государством в связи с расследованием и привлечением к ответственности.

Глава 5:

Региональные и субрегиональные инициативы в области правоприменения

Существует множество международных природоохранных соглашений: более 1100 многосторонних и более 1500 двусторонних. Хотя основное внимание привлекают авторитетные многосторонние соглашения глобального масштаба, все больше внимания начинает уделяться значению региональных и субрегиональных соглашений. Значение региональных соглашений обусловлено рядом причин, в том числе: вниманием к региональным экологическим проблемам; применением местных знаний для поиска возможных решений; увеличением стимулов к сотрудничеству с соседними государствами.

Все сильнее проявляется трансграничный характер экологических проблем, и становится все более очевидным, что региональное сотрудничество повышает эффективность правоприменительных мер. В некоторых случаях, например, оборот опасных отходов и контрабанда продукцией, произведенной из диких животных и растений, трудно понять, как вопросы правоприменения могут рассматриваться в отрыве от регионального, субрегионального или двустороннего сотрудничества и обмена информацией.

Во многих странах действенной практикой является создание региональных правоприменительных сетей, которые ориентированы на трансграничную перевозку опасных отходов; здесь особое значение имеет обмен оперативной информацией.

Сеть по вопросам правоприменения в сфере дикой природы Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН-ВЕН), которая была учреждена в 2005 году и первое совещание которой прошло в 2006 году, является крупнейшей в мире сетью по вопросам правоприменения в сфере дикой природы: в нее входят сотрудники таможенных органов, природоохранных агентств и полицейских служб Брунея, Камбоджи, Индонезии, Лаоса, Малайзии, Мьянмы, Филиппин, Сингапура, Вьетнама и Таиланда.

Посредством совещаний, семинаров-практикумов и профессиональной подготовки АСЕАН-ВЕН способствует укреплению потенциала и координации и сотрудничеству между правоприменительными органами в странах Юго-Восточной Азии. Установлены связи с Конвенцией о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), Интерполом, Службой охраны рыбных ресурсов и дикой природы США, Министерством юстиции США и другими связанными с охраной дикой природы правоприменительными органами. (С примерами успешного опыта можно ознакомиться на веб-сайте по адресу: <http://www.asean-wen.org/#>)

Азиатская сеть по соблюдению и применению природоохранного законодательства (АЕСЕН): в рамках этой сети (<http://www.aecen.org/about-aecen>) установлены связи между природоохранными агентствами 13 государств Азии: Камбоджей, Индии, Индонезией, Японией, Кореей, Китайской Народной Республикой, Лаосской Народно-Демократической Республикой, Малайзией, Мальдивскими Островами, Непалом, Пакистаном, Филиппинами, Сингапуром, Шри-Ланкой, Таиландом и Вьетнамом. Задача АЕСЕН состоит в содействии улучшению соблюдения природоохранных нормативных требований в Азии посредством организации на региональном уровне обмена новаторскими подходами.

АЕСЕН оперирует 16 основополагающими принципами правоприменения, которые могут использоваться в качестве ориентира для внедрения правоприменительных механизмов в отдельных странах. Эти принципы касаются: мандатов и полномочий; субсидиарности и децентрализации; межведомственного взаимодействия; планирования и определения приоритетов; мониторинга и оценки результативности; создания потенциала; контроля и проверки соблюдения; самостоятельного мониторинга, учета и отчетности; выдачи разрешений; верховенства права в вопросах применения природоохранного законодательства; объективности, последовательности и соразмерности мер реагирования; содействия соблюдению; основанных на стимулах инструментов; доступа к информации; участия заинтересованных сторон; участия граждан в правоприменении.

Таиланд: действует Таиландская сеть по вопросам правоприменения в сфере дикой природы (ТВЕН), которая занимается региональным взаимодействием и повышением осведомленности на границе.

ТВЕН была создана в 2006 году (после создания АСЕАН-ВЕН) в виде национальной целевой группы для реализации АСЕАН-ВЕН и добилась многочисленных успехов. В рамках ТВЕН осуществляется сотрудничество 22 органов (пять из них являются ведущими агентствами-исполнителями: Департамент национальных парков, дикой природы и охраны растений; Департамент сельского хозяйства; Департамент рыболовства; Таможня; Отдел борьбы с правонарушениями в сфере природных ресурсов и охраны природы) и 155 национальных контрольно-пропускных пунктов (36 для диких животных и растений; 22 для водных видов; 31 для карантина растений; 66 таможенных контрольно-пропускных пунктов). ТВЕН заключаются двусторонние соглашения с соседними странами и соглашения о партнерстве с правоприменительными органами и НПО; проводятся операции по профилактике контрабанды, например, проверки и патрулирования; реализуются инициативы в области подготовки кадров, например, курсы по законодательству и о способах осуществления контрабанды для сотрудников государственных органов и негосударственных субъектов; ведется работа по повышению осведомленности общественности с помощью таких инициатив, как размещение информации в аэропортах.

Несколько стран: региональный подход к правоприменению в сфере охраны дикой природы имеет весьма важное значение в Африке. Международные органы, университеты, НПО и другие субъекты взаимодействуют в рамках многочисленных партнерств.

Сторонами Лусакского соглашения, которое было заключено в 1994 году и вступило в силу в 1996 году, являются Конго (Бразавиль), Кения, Лесото, Либерия, Танзания, Уганда и Замбия. Сигнатариями являются Эфиопия, Южная Африка и Свазиленд. В состав Целевой группы входят прикомандированные сотрудники правоприменительных органов и местный персонал; ею проводятся совместные расследования в сфере торговли ресурсами дикой природы. Целевой группой заключен целый ряд соглашений о партнерстве, как со странами, так и с другими организациями.

Уганда, Кения, Танзания: в рамках Восточно-Африканской сети по соблюдению и применению природоохранного законодательства (ЕАНЕСЕ) установлены связи с 50 правительственными учреждениями в регионе для обмена информацией о действенных методах.

В 2010 году Бурунди, Кения, Танзания, Руанда и Уганда приняли устав ЕАНЕСЕ и обязались (через свои национальные природоохранные органы) осуществлять сотрудничество и взаимодействие по вопросам осуществления и применения природоохранного законодательства. В скором времени к ним могут присоединиться Эфиопия и Занзибар. Сеть имеет свой веб-сайт (<http://inece.org/eanece/>), на котором размещаются различные практические справочные документы, например, база данных материалов по профессиональной подготовке для должностных лиц, занимающихся вопросами соблюдения природоохранного законодательства.

Уганда, Кения, Танзания: Восточно-Африканской сетью по соблюдению и применению природоохранного законодательства (ЕАНЕСЕ) подготовлено «Единое руководство по проведению природоохранных проверок и расследований для Восточной Африки» (2012 год).

Это руководство было разработано в рамках консультативного процесса при участии ключевых сотрудников в Восточной Африке. Оно содержит инструкции технического и процессуального характера для проведения проверок и расследований в странах Восточной Африки, при этом инструкции имеют общий характер и предназначены для применения в различных природоохранных ситуациях.

Центральная Азия: Аральское море находится в бедственном положении и фактически состоит из нескольких отдельных частей или небольших водоемов. Когда-то Аральское море было четвертым по величине озером в мире, но в настоящее время его площадь сократилась до 10 процентов от исходной и в нем содержится 10 процентов исходного объема воды. Благодаря региональному сотрудничеству ситуация постепенно улучшается.

Кыргызстан и Таджикистан, с территории которых происходит сток рек в Аральское море, и Туркменистан, Узбекистан и Казахстан, по территории которых реки протекают, сотрудничают в рамках региональной программы («Программа бассейна Аральского моря») под руководством ЮНЕП, Программы развития Организации Объединенных Наций и Всемирного банка. Без принятия принципов комплексного регулирования водных ресурсов и создания региональной организации по водопользованию маловероятно, что удастся эффективно выполнить обязательства в отношении национальных квот на водопользование.

Несколько стран: в странах Азии, где имеются слабые и лишенные соответствующих возможностей учреждения, судебная система может быть весьма влиятельной. Проблема для судей, однако, заключается в том, что они часто работают «в изоляции», поэтому действенным методом является обеспечение нейтральной платформы. Даже если в самой стране отсутствуют стимулы для более активной позиции судей по природоохранным вопросам, судьи могут вдохновляться международным опытом.

Азиатская сеть судей по вопросам окружающей среды (АССО) занимается созданием потенциала судебных органов в странах Азии, обеспечивает судей «группой поддержки» из числа единомышленников, предлагает новаторские идеи, просвещает по экономическим и техническим вопросам; сводит вместе заинтересованных субъектов из числа судей, адвокатов, прокуроров, регламентирующих органов и общественных организаций в рамках нейтральной платформы для открытий обсуждений без какого-либо давления или предвзятости. В ходе второго Симпозиума азиатских судей по вопросам окружающей среды в декабре 2013 года был открыт веб-сайт (www.asianjudges.org): помимо другой информации на веб-сайте АССО освещаются вопросы законодательства, правил, нормативных документов и прецедентного права ряда азиатских стран.

Несколько стран: в Африке имеется потребность в создании регионального форума судей по аналогии с АССО в Азии.

Малайзия и Сингапур: почти 30 лет существует малазийско-сингапурский Объединенный комитет по вопросам окружающей среды (МСОКО), который является платформой для ведения переговоров по вопросам, касающимся мониторинга и правоприменения (особенно в отношении загрязнения из наземных источников, загрязнения воздуха автотранспортными средствами и совместного мониторинга состояния морской воды).

В апреле 2014 года Малайзия и Сингапур провели совместные учения на случай потенциального разлива химических веществ на море. Смысл состоял в том, чтобы повысить готовность обеих стран к реагированию на потенциальное экологическое бедствие трансграничного характера.

Несколько стран: практически все, что запрещено, является полем деятельности для организованной преступности, поэтому решающее значение имеет проведение расследований. Действенной практикой является формирование базы данных и обмен информацией на региональном уровне.

Гана, Свазиленд и Танзания: опасные отходы являются серьезной проблемой, а очистные сооружения являются весьма дорогостоящими. Действенным методом для Африки будет дальнейшее взаимодействие в рамках Бамакской конвенции (1991 год); обмен информацией; и изучение вопроса об организации региональных центров удаления.

Бамакская конвенция о запрете ввоза в Африку и контроле за трансграничной перевозкой и утилизацией в Африке опасных отходов была принята в 1991 году, вступила в силу в 1998 году, а ее первая Конференция Сторон прошла в 2013 году. В ней предусматривается запрещение Сторонами импорта опасных и радиоактивных отходов и всех видов удаления загрязняющих веществ в море. Стороны, являющиеся африканскими странами и осуществляющие торговлю отходами, должны, среди прочих мер регулирования, обеспечивать сведение к минимуму трансграничных перевозок отходов, которые должны осуществляться только с согласия государств-импортеров и государств транзита. Сторонам следует свести к минимуму образование опасных отходов и осуществлять сотрудничество в целях обеспечения переработки и удаления отходов экологически обоснованным образом.

Глава 6:

Рекомендуемая литература по вопросам правоприменения

Asian Environmental Compliance and Enforcement Network (AECEN) *Principles and Practices for Improving Environmental Compliance and Enforcement in Asia* (2006)
http://www.aecen.org/sites/default/files/Regional_Principles_Web.pdf

UNEP *Compendium of Summaries of Judicial Decisions in Environment-Related Cases* (2007)
<http://www.unep.org/delc/Portals/119/UNEPCompendiumSummariesJudgementsEnvironment-relatedCases.pdf>

UNEP *The Environmental Crime Crisis: Threats to Sustainable Development from Illegal Exploitation and Trade in wildlife and forest resources* (2014)
<http://www.unep.org/publications/>

UNEP *Global Judges Programme* (2005)
<http://apps.unep.org/publications/pmtdocuments/-UNEP%20Global%20Judges%20Programme-20053747.pdf>

UNEP *Green Customs Guide to Multilateral Environmental Agreements* (2008)
http://www.greencustoms.org/reports/guide/Green_Customs_Guide_new.pdf

UNEP *Guidelines on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements* (2001)
<http://www.unep.org/delc/Portals/119/UNEP.Guidelines.on.Compliance.MEA.pdf>

UNEP *Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements* (2006)
http://www.unep.org/delc/portals/119/UNEP_Manual.pdf

UNEP *Selected Texts of Legal Instruments in International Environmental Law* (2005)
http://www.unep.org/delc/Portals/119/publications/UNEP_Selected_Texts_Legal_Instruments_%20International_Environmental_Law.pdf

UNEP *UNEP Year Book 2014: emerging issues in our global environment* (2014)
<http://www.unep.org/publications/>

University of Eastern Finland / UNEP *International Environmental Law-making and Diplomacy Review 2004-2013: 2004 (Water); 2005 (Forests); 2006 (Biodiversity); 2007(Chemicals); 2008 (Oceans); 2009 (Environmental Governance); 2010 (Climate Change); 2011 (Synergies Among Biodiversity-related Conventions); 2012 (Oceans Governance); 2013 (Natural Resources)*
<http://www.uef.fi/en/unep>; <http://www.uef.fi/en/unep/publications-and-materials>

Zaelke, D.; Kaniaru, D. & Kružíková, E. *Making Law Work: Environmental Compliance and Sustainable Development Vol. I and Vol. II* (2005) Institute for Governance and Sustainable Development

OZONACTION Training Manual for Customs and Enforcement Officers, http://www.unep.fr/ozonaction/information/mmcfiles/7571-e-TM_Third_Edition.pdf The Importance of the Judiciary in Environmental Compliance and Enforcement Kenneth J. Markowitz

Применение законодательства об охране окружающей среды и природопользовании: действенные методы на примере стран Африки, Центральной Азии, АСЕАН и Китая

Earthpace LLC Jo J.A. Gerardu

<http://digitalcommons.pace.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1695&context=peir>

UNEP/CBD A GOOD PRACTICE GUIDE SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT, BIODIVERSITY and LIVELIHOODS

<http://www.cbd.int/development/doc/cbd-good-practice-guide-forestry-booklet-web-en.pdf>

INECE Principles of Environmental Compliance and Enforcement Handbook

http://inece.org/principles/PrinciplesHandbook_23sept09.pdf

EU European Network of Prosecutors for the Environment (ENPE)

<http://www.environmentalprosecutors.eu>

REN Regional Enforcement Network for Chemicals and Waste (Project [REN](http://www.basel.int/Implementation/CountryLedInitiative/History/Combatingillegaltrafficismoreeffectively/EnforcementNetworks/ProjectREN/tabid/2921/Default.aspx))[http://www.](http://www.basel.int/Implementation/CountryLedInitiative/History/Combatingillegaltrafficismoreeffectively/EnforcementNetworks/ProjectREN/tabid/2921/Default.aspx)

[basel.int/Implementation/CountryLedInitiative/History/Combatingillegaltrafficismoreeffectively/EnforcementNetworks/ProjectREN/tabid/2921/Default.aspx](http://www.basel.int/Implementation/CountryLedInitiative/History/Combatingillegaltrafficismoreeffectively/EnforcementNetworks/ProjectREN/tabid/2921/Default.aspx)

http://www.projectren.org/project_information.php#

http://www.projectren.org/project_information.php#