



УДК 341
ББК 67.412.1

НУЖНА ЛИ «ПРЕДОСТОРОЖНОСТЬ» МЕЖДУНАРОДНОМУ ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ ПРАВУ: ЕСЛИ ДА, ТО В КАКОМ КАЧЕСТВЕ?

Станислав Михайлович Копылов

Кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права,
Российский университет дружбы народов
ksmfiles@gmail.com
ул. Миклухо-Маклая, 6, 117198 г. Москва, Российская Федерация

Аннотация. В статье анализируется юридическая категория «предосторожность» применительно к совокупности международно-правовых норм, именуемых в доктрине международным экологическим правом. Потребность такого глубокого анализа возникла в связи с непрекращающимися дискуссиями среди ученых-юристов относительно признания или непризнания за международным экологическим правом качеств самостоятельной отрасли международного права. Самым слабым звеном в цепи недостатков международного экологического права сегодня является отсутствие в нем признаваемых всеми государствами специальных принципов, призванных стать базовыми регуляторами международных экологических отношений. При этом имеются такие категории, которые встречаются у всех или почти у всех юристов, пытающихся составить перечень специальных принципов международного экологического права. К числу таких категорий относится «предосторожность», которая с некоторыми модификациями присутствует в таких перечнях.

На основе исследования доктрины международного экологического права различных государств мира, экологического права Европейского союза делается вывод о том, что своим происхождением и появлением в международном экологическом праве «предосторожность» обязана национальному законодательству Германии и наибольшее признание как принцип «предосторожность», или «предосторожный подход», получил в Европе, в остальных частях земного шара он больше воспринимается как международно-правовой обычай.

Ключевые слова: международное экологическое право, принцип, предосторожность, предосторожный подход, международный обычай, Европейский союз, Декларация по окружающей среде и развитию.

В настоящее время главная проблема, которая не позволяет юристам-экологам и юристам-международникам прийти к единому мнению о том, является ли международное экологическое право самостоятельной отраслью международного права или нет, это отсутствие консенсуса относительно юридического содержания и количества специальных принципов, лежащих в основе системати-

зации этой совокупности международно-правовых норм [4, с. 108–120]. На это, в частности, еще в 1974 г. указывал профессор Ю.М. Колосов, когда говорил, что о наличии той или иной отрасли международного права можно утверждать только после того, как будет принят единый широкий универсальный международно-правовой акт, кодифицирующий основные принципы такой отрасли [1, с. 152].

Соглашаясь с приведенным утверждением, мы отдаем себе отчет в том, что ни о какой выработке, а уж тем более о принятии такого международного правового акта не пойдет даже речь, если не будет согласия между государствами и представляющими их интересами политиками и учеными относительно списка принципов, требующих их кодификации [3, с. 8–18]. Именно поэтому мы поставили перед собой задачу детально проанализировать юридическое содержание категории «предосторожность», которая достаточно часто встречается в предлагаемых вариантах каталогов специальных принципов международного экологического права, не получая при этом сопоставимого толкования. Принцип предосторожности, или предосторожный подход, является частью системы правил, предназначенных для руководства в процессе принятия решений государствами в целях достижения экологически устойчивого развития. Он превратился в руководящий принцип современного международного права и продолжает приобретать все большее значение среди инструментов национального законодательства государств, касающихся охраны окружающей среды и сохранения природных ресурсов.

В своей основе содержание принципа предосторожности сводится к тому, что необходимо избегать тех видов деятельности, которые могут нести в себе угрозу для окружающей среды, и что меры предосторожности должны быть приняты даже в тех случаях, когда существует лишь потенциальная опасность и когда имеются недостаточно полные научные данные относительно потенциальных опасных последствий той или иной деятельности. Таким образом, сердцевиной этого принципа является предпринятие природоохранных действий в условиях отсутствия полной научной ясности.

Большинство ученых сходятся во мнении, что наилучшим образом юридическое содержание принципа предосторожности, или предосторожного подхода, раскрывается в Принципе 15 Декларации по окружающей среде и развитию, которая была принята в 1992 г. в Рио-де-Жанейро: «В тех случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба, отсутствие полной научной уверен-

ности не используется в качестве причины для отсрочки принятия экономически эффективных мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды» [5, р. 193–223].

Сегодня отсутствует какая-либо единая формулировка принципа предосторожности. В одних научных трудах можно встретить указание на «предосторожный подход». Некоторые ученые даже предпочитают говорить о «принципе предосторожности», который в такой редакции теряет какую-либо юридически обязательную силу. Как бы там ни было, большинство ученых оперируют синонимичными терминами и понятиями.

Более того, многие международные договоры и соглашения содержат различные наборы требований и условий, соблюдение которых необходимо для применения на практике этого принципа.

Например, тот же Принцип 15 Декларации Рио ограничивает возможные меры лишь дорогостоящими и эффективными. Принцип предосторожности наилучшим образом может быть определен, если попытаться его отделить от похожего на него принципа предотвращения или предупреждения: принцип предотвращения предусматривает обязанность государств предотвращать известный или предвидимый ущерб за пределами своих государственных территорий.

Формулировки принципа предосторожности предписывают, чтобы юридические действия предпринимались только тогда, когда становится очевидным, что планируемая деятельность может являться опасной для окружающей среды. Например, Конвенция по предупреждению загрязнения моря из наземных источников 1974 г. разрешает государствам – сторонам Конвенции принимать дополнительные меры, «если научно было установлено, что этим веществом может быть создана серьезная опасность в морском регионе и что необходимо предпринять срочные меры». Напротив, принцип предосторожности опережает наступление таких очевидных ущерба или рисков.

Это позволяет использовать менее очевидные доказательства в тех случаях, когда последствия ожидания неопровержимых доказательств могут оказаться очень затратными или даже недопустимыми.

Против рассматриваемого принципа предосторожности неоднократно высказывались возражения. В позициях отдельных государств и в международной юридической практике неоднократно звучали мысли о том, что неопределенным остается его значение, а эффективность его применения вызывает сомнения.

Критики, в частности, утверждали, что этот принцип является непрактичным и приводит к неурегулированности, тем самым тормозя экономическое и технологическое развитие. На что сторонники этого принципа справедливо возражали, что данный принцип не является абсолютной нормой, что он является концептуальным инструментом, позволяющим уточнить и разъяснить аргументы и, в частности, вопрос о том, на ком лежит бремя доказывания.

Другим стандартным вариантом критики принципа предосторожности является утверждение о том, что он применяется только к новым технологиям и не распространяет свое действие на уже существующие.

Основы принципа предосторожности берут свое начало из национального законодательства и прежде всего из национального права Германии, а также иных государств, преимущественно европейских [2, с. 236–241]. В Германии этот принцип получил название «принцип предосторожности или предвидения».

В центре ранних концептуальных представлений об этом принципе лежала вера в то, что общество должно стремиться избегать нанесения ущерба окружающей среде путем тщательного перспективного планирования и посредством установки заслонов для потенциально опасных видов деятельности.

Позднее этот принцип в Германии образовался в фундаментальный принцип национального экологического права, уравновешиваемый принципом экономической целесообразности. Он был использован для оправдания жесткой политики, связанной, например, с борьбой с кислотными дождями, с глобальным потеплением и загрязнением моря. В настоящее время многие другие страны применяют этот принцип на национальном уровне.

Принцип предосторожности проторил себе дорогу в международное право и международную политику в результате неоднократных предложений Германии, сделанных на

конференциях по охране Северного моря в период с 1984 по 1987 год. После этих конференций принцип нашел свое закрепление в многочисленных международных конвенциях и соглашениях.

Сегодня принцип предосторожности составляет большую часть базиса, на котором разрабатывается современная экологическая политика. Его важность вытекает из того факта, что наука в отдельных случаях никогда не способна сделать точные, рассчитанные на долгосрочную перспективу предсказания относительно последствий воздействия человеческой деятельности на окружающую среду. Поскольку разработчикам экологической политики приходится принимать превентивные меры для охраны окружающей среды перед лицом научной неопределенности, принцип предосторожности предоставляет руководство по управлению процессом принятия сложных экологических решений. На практике наиболее часто он применяется в контексте воздействия человеческой цивилизации или новых технологий на окружающую среду и здоровье человека, животных и растений.

Наиболее типичными областями применения принципа предосторожности являются: возможность постоянного или сильного загрязнения; исчезновение видов животных; привнесение в окружающую среду потенциально вредных видов продукции, угрожающих биоразнообразию; угроза общественному здоровью, происходящая от новых видов болезней и техники; продовольственная безопасность; физика высокой энергетики; потенциально катастрофические эксперименты и иные проблемы биобезопасности.

Важнейшей проблемой имплементации данного принципа является его разнообразное толкование. Кроме уже указанных ранее вариантов, необходимо назвать еще один – его определенную двусмысленность. Более того, в различных договорах и декларациях можно обнаружить разнообразные формулировки, которые отражают различную степень его интенсивности. Самая слабая трактовка этого принципа сводится к тому, что он не требует, но может разрешать несколько отложить планируемые меры.

Кроме того, ограничения, которые накладываются Декларацией Рио, выражением «до-

рогостоящие эффективные меры» делают принцип более слабым, а его оценку ставят в зависимость от толкования государствами, подписавшими Декларацию.

В этом контексте вопрос об уровне достаточности определенности научных данных, для того чтобы переубедить сторонников откладывания мер противодействия, остается открытым. Разброс в толковании можно охарактеризовать следующим образом: от утверждения, что деятельность является, возможно, безопасной, до утверждения, что она является определенно безопасной [7, р. 7].

Отличительной чертой принципа предосторожности является то, что он не диктует принятие специфических мер регулирования или наличие конкретного результата на выходе. Подобно другим специальным принципам международного экологического права он достаточно гибок и плотно взаимодействует с остальными принципами. Иными словами, он охватывает достаточно большой круг возможных обязательств и действий.

Существенную имплементацию принципа предосторожности можно на договорном уровне достичь посредством процедурных и институциональных мер. С точки зрения техники принятия решения в рамках принципа предосторожности предпочтение должно отдаваться тем, которые были приняты большинством голосов, а не тем, которые были приняты консенсусом. Такой подход можно наблюдать во многих международных экологических режимах. Например, Монреальский протокол по озоноразрушающим веществам 1987 г. отнес определение объемов и уровней выбросов озоноразрушающих веществ не на усмотрение 2/3 голосов присутствующих и участвующих в голосовании. При этом подобного рода решения приобрели юридически обязательную силу для всех сторон Протокола и через 6 месяцев вступили в силу.

Что же касается юридического статуса принципа предосторожности, то он все еще формируется. При этом остается большим вопросом, является ли данный принцип принципом обычного международного права.

Отвечая на этот вопрос, можно с уверенностью констатировать, что на сегодняшний день только в узких региональных объединениях экономической интеграции, таких

как Европейский союз, принцип предосторожности отвечает всем доктринальным требованиям, в том числе и *opinio iuris*, и представляет собой региональную обычную норму права [6].

Не случайно в опубликованном в 2000 г. Европейской комиссией разъяснении о применении принципа предосторожности говорится, что этот принцип лежит в основе всей экологической политики Европейского союза.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Колосов, Ю. М. Массовая информация и международное право / Ю. М. Колосов. – М. : Международ. отношения, 1974. – 168 с.
2. Копылов, М. Н. Введение в международное экологическое право / М. Н. Копылов. – М. : РУДН, 2009. – 267 с.
3. Копылов, М. Н. К вопросу о формировании каталога специальных принципов международного экологического права / М. Н. Копылов, С. М. Копылов // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5, Юриспруденция. – 2014. – № 3 (24). – С. 108–120.
4. Копылов, М. Н. Чего не хватает международному экологическому праву в год своего 175-летия? / М. Н. Копылов, С. М. Копылов, В. А. Мишланова // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5, Юриспруденция. – 2014. – № 4 (25). – С. 8–18.
5. Rose, J. Community-based biodiversity conservation in the pacific: cautionary lessons in “regionalising” environmental governance / J. Rose // Biodiversity conservation, law + livelihoods: bridging the north-south divide / ed. by M. I. Jeffery, J. Firestone, K. Bubna-Litic. – Cambridge : Cambridge University Press, 2008. – P. 193–223.
6. Schroder, M. Precautionary approach principle / M. Schroder // Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2010. – Electronic text data. – Mode of access: <http://www.mpepil.com>. – Title from screen.
7. The precautionary principle in the 20th century // Late lessons from early warnings / ed. by P. Harremoes [et al.]. – L. ; Sterling, VA : Earthscan Publ., 2002. – P. 1208–1209.

REFERENCES

1. Kolosov Yu.M. *Massovaya informatsiya i mezhdunarodnoe pravo* [Mass Information and International Law]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya Publ., 1974. 168 p.

2. Kopylov M.N. *Vvedenie v mezhdunarodnoe ekologicheskoe pravo* [Introduction to International Environmental Law]. Moscow, RUDN Publ., 2009. 267 p.

3. Kopylov M.N., Kopylov S.M. K voprosu o formirovanii kataloga spetsialnykh printsiptov mezhdunarodnogo ekologicheskogo prava [To the Question of the Formation of a Special Principles Catalog of International Environmental Law]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 5, Yurisprudentsiya* [Science Journal of Volgograd State University. Jurisprudence], 2014, no. 3 (24), pp. 108-120.

4. Kopylov M.N., Kopylov S.M., Mishlanova V.A. Chego ne khvataet mezhdunarodnomu ekologicheskomu pravu v god svoego 175-letiya? [What Does the International Environmental Law Lack in Its 175-Year Anniversary?]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstven-*

nogo universiteta. Seriya 5, Yurisprudentsiya [Science Journal of Volgograd State University. Jurisprudence], 2014, no. 4 (25), pp. 8-18.

5. Rose J. Community-Based Biodiversity Conservation in the Pacific: Cautionary Lessons in "Regionalising" Environmental Governance. Jeffery M.I., Firestone J., Bubna-Litic K., eds. *Biodiversity Conservation, Law + Livelihoods: Bridging the North-South Divide*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 193-223.

6. Schroder M. Precautionary Approach Principle. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2010. Available at: <http://www.mpepil.com>.

7. The Precautionary Principle in the 20th Century. Harremoes P., et al., eds. *Late Lessons From Early Warnings*. London ; Sterling, VA, Earthscan Publ., 2002, pp. 1208-1209.

WHETHER "THE PRECAUTION" IS NEEDED BY INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW: AND IF YES, THAN IN WHAT CAPACITY?

Stanislav Mikhaylovich Kopylov

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,
Department of International Law,
Peoples' Friendship University of Russia
ksmfiles@gmail.com
Miklukho-Maklaya St., 6, 117198 Moscow, Russian Federation

Abstract. The article deals with the legal category of "precaution" in relation to a set of international legal norms, referred to in the doctrine as international environmental law. The need to make such deep analysis has arisen in connection with the continuing discussions among legal scholars regarding the recognition or non-recognition of international environmental law as an independent branch of international law. The weakest link in the chain of shortcomings of international environmental law today is the lack of its recognition by all states' special principles to become the basic regulatory instruments of international environmental relations. At the same time there are categories that can be found in works of all or almost all lawyers who try to compile a list of special principles of international environmental law. Such categories include "precaution" that with some modifications is present in such lists.

The present research is conducted on the basis of the doctrine of international environmental law of different countries of the world, environmental law of the European Union, and shows that the origin of "precaution" and its interference in international environmental law was due to German national legislation, and that the "precaution" or "precautionary approach" is mainly recognized as a principle in Europe. In other parts of the world it is more often referred to as an international legal custom.

Key words: international environmental law, principle, precaution, precautionary approach, international custom, the European Union, the Declaration on Environment and Development.