

ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И ПРИНЦИП ПРЕДОСТОРОЖНОСТИ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Элла Богданова*

В статье анализируется генезис принципа предосторожности в международном праве в рамках ООН, ОЭСР и ИКАО, раскрывается юридическое содержание. Приводятся примеры международных экологических соглашений, в которых закреплён принцип предосторожности, а также рассматриваются соответствующие положения актов «мягкого» права. Анализируется доктрина международного экологического права применительно к развитию принципа предосторожности. Дается оценка значения решений Международного Суда ООН и Органа по разрешению споров ВТО (дело о гидроузле «Габчиково-Надьямарош», дело «Меры ЕС относительно мяса и мясной продукции») в оформлении юридического содержания принципа предосторожности. Существенное внимание уделяется анализу влияния принципа предосторожности на генезис процедуры оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) в международном праве.

У становление нового мирового экологического порядка в целом немислимо без повсеместного внедрения и применения мониторинга и экспертизы окружающей среды [3. С. 214]. Основными инструментами обеспечения учета экологических требований при планировании и проектировании новой хозяйственной деятельности, подготовки экологически значимых хозяйственных решений являются оценка воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду (ОВОС), экологическая экспертиза, сертификация и аудит. В экологическом праве эти правовые институты выполняют важнейшую функцию по предупреждению на стадии планирования и осуществления хозяйственной и иной экологически значимой деятельности экологического и экогенного вреда и решения иных задач охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Как отмечает проф. М.М. Бринчук, «предотвращение загрязнения природной среды обходится в четыре-пять раз дешевле, чем ликвидация негативных

последствий экологически необоснованных решений» [2. С. 8]. Исходя из сказанного, на наш взгляд, реализация такого отраслевого принципа международного экологического права как принцип предосторожности, или предосторожного подхода напрямую связана с эффективностью процедуры оценки воздействия на окружающую среду.

По нашему мнению, принцип предосторожности, или предосторожного подхода относится, с одной стороны, к достаточно молодым принципам международного экологического права, а, с другой стороны, к числу тех принципов международного экологического права, которые находят все большую поддержку [12. Р. 34].

Своим становлением рассматриваемый принцип обязан осознанию опасности для природы и, в конечном счете, человека, которую таит ограниченность научных данных о последствиях антропогенного воздействия на окружающую среду.

К сожалению, можно составить длинный список примеров, когда предупреждения ученых, возникшие опасения относи-

* **Богданова Элла Юрьевна** – кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и процесса Института права Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина.

тельно последствий какой-либо деятельности не принимались во внимание, что позже приводило к серьезным негативным последствиям для экологических прав человека [6] и состояния природы. Это касается, в частности, радиации, асбеста, свинца, а также деформации или уничтожения целых экосистем таких, например, как Великие озера или Аральское море.

Формирование правового содержания принципа предосторожности в контексте экологических рисков берет начало в 1970-е гг., когда немецкие ученые и политики начали борьбу против гибели лесов и связанных с этим последствий, включая, в частности, загрязнение воздуха. Они пришли к выводу, что вмешательство государства необходимо в ситуациях, когда существует потенциальная серьезная и неотвратимая угроза здоровью людей и состоянию окружающей среды и когда необходимо предпринять меры с тем, чтобы снизить эту назревающую опасность еще до того, как будут получены неопровержимые доказательства возможного вреда. Иными словами, осторожный подход - это больше, чем определение «доказательственного порога» существования опасности для обоснования необходимости принимать меры с тем, чтобы снизить потенциальный ущерб.

В настоящее время правовое содержание принципа предосторожности постоянно обогащается. Этот процесс сопряжен с многочисленными и непростыми спорами между политиками, предпринимателями и учеными, что закономерно, так как учет научных мнений в целях предотвращения вреда природе и человеку имеет серьезные политические и экономические последствия [7. С. 416-421]. В настоящее время этот принцип закреплен если не во всех, то в подавляющем большинстве международных экологических соглашений (МЭС).

Европейский Союз в качестве одной из основных задач и приоритетных сфер действий в международных отношениях в области окружающей среды определяет важность интенсификации усилий по достижению консенсуса относительно методов оценки рисков для здоровья и окружающей среды, а также подходов к управлению рисками, включая принцип предосторожности (ст. 9). Договор Энергетической хартии 1994 г. призывает принимать меры предосторожности с целью предотвращения или сведения к минимуму деградации окружающей среды.

Принцип предосторожности находит отражение в решениях Международного Суда ООН, что свидетельствует о все более широком его применении.

В особом мнении по спору о ядерных испытаниях Франции (Новая Зеландия против Франции, 1995 г.) судья ad hoc Дж. Палмер дал следующую оценку принципу предосторожности: «поскольку международное экологическое право развивалось достаточно быстро таким образом, чтобы обеспечить максимально полную защиту окружающей природной среды, соответственно и принцип предосторожного подхода также развивался весьма быстро. Настолько быстро, что в настоящее время он может рассматриваться как принцип обычного международного права, относящийся к охране окружающей среды».

Также в качестве примера можно привести дело о гидроузле «Габчиково-Надьямарош». Его суть заключалась в том, что Венгрия решила приостановить совместные со Словакией работы по строительству гидроузла на реке Дунай по экологическим соображениям, которые не имели нормативного отражения в их двухстороннем Договоре о проекте гидроузла 1977 г. Иными словами, Венгрия ссылаясь на нарушение Словакией общего обязательства по предотвращению экологического вреда, акцентируя внимание на существовании в международном праве *принципа предосторожности*. Суд отметил важность международного экологического права и указал на необходимость учета экологических норм не только когда государства планируют осуществление деятельности, но также и тогда, когда продолжают начатую ранее деятельность. Это необходимо для того, чтобы согласовать потребности экономического развития с интересами защиты окружающей среды, что составляет основу концепции устойчивого развития. В результате Международный Суд ООН вынес решение, призвав стороны прийти к соглашению, гарантирующему достижение целей договора с учетом экологического императива.

Несмотря на то, что Суд не ответил на вопрос о том, появились ли новые императивные нормы международного экологического права и, в частности, принцип предосторожности, его решение оказало влияние на разработку Конвенции ООН по вопросам несудоходного использования международных водотоков 1997 г.

В противовес складывающейся практике признания принципа предосторожно-

сти в Международном Суде ООН, в Органе по разрешению споров ВТО не признается универсальность этого принципа. Рассмотрим дело «Меры ЕС относительно мяса и мясной продукции» (Канада против Европейского Сообщества, США против Европейского Сообщества) [11;15-17]. Спор касался запрета Европейского Сообщества на импорт мяса или мясной продукции, полученной из крупного рогатого скота, которому назначались в целях ускоренного роста натуральные гормоны (эстрадиол – 17 β, прогестерон, тестостерон) или синтетические гормоны (ацетат тренболона (trenbolone acetate), зеранол и ацетат меленгестрола (melengestrol acetate - MGA). Такой запрет был установлен в ряде Директив ЕС, начиная с 1981 г., и охватывал как появление на внутреннем рынке ЕС, так и импорт мяса животных из третьих государств. Европейское Сообщество ссылалось на принцип предосторожности: поскольку воздействие искусственных гормонов на здоровье человека окончательно еще не изучено, то существует основание запретить импорт мяса с такими гормонами. Дело в том, что Европейское Сообщество, законодательно регулируя использование гормонов в мясной продукции, ставит защиту здоровья покупателя выше коммерческой выгоды агропромышленных и фармацевтических компаний. США же придерживаются иного подхода: государство снимает с себя риск за здоровье населения и переносит его на производителя. Анализируемое дело является лишь одним из противоречий между ВТО и ЕС. Как отмечает А.В. Шиянов, защищая внутренний рынок, ЕС санкционирует широкое применение протекционистских мер, злоупотребление антидемпинговыми процедурами и уклонение от исполнения решений ОРС ВТО [11. С.186].

ЕС утверждало, что принцип предосторожности, закрепленный в Договоре ЕС, является обычной нормой международного права. Однако ОРС ВТО вынес решение, что принцип предосторожности является отраслевым принципом международного экологического права, а в общем международном праве он не получил должного закрепления. Следовательно, ЕС нарушил торговые ограничения [13].

Суть международно-правового принципа предосторожности в самом общем виде сформулирована в Принципе 15 Декларации, принятой на Конференции ООН в Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию, 1992 г.: в целях защиты окру-

жающей среды государствами согласно их возможностям широко применяется осторожный подход. В тех случаях, когда существует угроза нанесения серьезного или невосполнимого ущерба, нехватка полных научных данных не должна служить причиной отсрочки принятия дорогостоящих мер по прекращению деградации окружающей среды.

Иными словами, если информация носит неопределенный, ненадежный или недостаточный характер, государства действуют с большей осторожностью. Отсутствие достаточной научной информации не используется в качестве основания для того, чтобы откладывать или не принимать меры по сохранению и защите окружающей среды.

Что касается правил применения принципа предосторожности, то, с учетом опыта, накопленного в рамках ЕС, они в самом общем виде могут быть сформулированы следующим образом:

- составление независимой организацией полной научной оценки с целью выяснения степени научной неопределенности;
- составление оценки потенциальных рисков и последствий отказа от принятия мер для минимизации ущерба здоровью человека и окружающей среде;
- участие, при условии максимальной прозрачности, всех заинтересованных сторон в изучении и разработке возможных мер для минимизации ущерба здоровью человека и окружающей среде.

В последнее время в концепцию предосторожности вполне обоснованно, на наш взгляд, включается понятие стандарта должной осмотрительности. Этот стандарт зависит от целого ряда факторов, таких как масштабы деятельности, климатические условия, место осуществления деятельности, материалы, используемые в ходе деятельности и др. Поэтому в каждом конкретном случае необходим индивидуальный подход к определению стандарта должной осмотрительности и тщательное изучение всех факторов, влияющих на этот стандарт. Это положение закреплено в Принципе 11 Декларации Рио 1992 г.: «Государства принимают эффективные законодательные акты в области окружающей среды. Экологические стандарты, цели и приоритеты регламентации должны отражать экологические условия и условия развития, в которых они применяются. Стандарты, применяемые одними странами, могут быть неуместными и сопряженными с необоснованными

и социальными издержками в других странах, в частности в развивающихся странах». В Принципе 23 Стокгольмской Декларации 1972 г. добавлено, что национальные стандарты «уважают критерии, которые могут быть согласованы международным сообществом».

Следовательно, уровень экономического развития государства должен учитываться при возложении на него обязанности соблюдать принцип предосторожности. Однако, с другой стороны, независимо от уровня экономического развития государства не должны освобождаться от обязанности соблюдать этот принцип. Чем выше риск возникновения существенного вреда в результате осуществления какой-либо деятельности, тем больше объем обязанностей в отношении соблюдения принципа предосторожности возлагается на государство с целью предотвращения трансграничного ущерба окружающей среде [5. С. 80].

Принцип предосторожности направлен, таким образом, на переориентацию международного природоохранного сотрудничества с реагирования на уже случившиеся неблагоприятные для окружающей среды события на их предотвращение и предупреждение. Как отмечают специалисты МСОП, история международного экологического права (с момента принятия Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 г.) представляет собой череду запоздалых (порой неудачных) реакций на резко обострившиеся эколого-кризисные ситуации. Нельзя сидеть сложа руки и ждать, пока наиболее полный и окончательный диагноз причины смерти больного поставит врач-патологоанатом. В условиях продолжающегося с катастрофической быстротой ухудшения качества окружающей среды может оказаться, что производить вскрытие и ставить диагноз будет некому [3].

В зарубежной правовой доктрине принцип предосторожности рассматривается как развитие принципа принятия мер предупреждения, который остается общей основой для принятия мер по охране окружающей среды [14. Р. 66]. Именно вероятность необратимости экологического вреда, когда бездействие может иметь особенно серьезные последствия, предопределяет актуальность принципа предосторожности. Необходимость действий в соответствии с указанным принципом налагает особую ответственность на государства в плане при-

нятия управленческих решений, что особенно сложно в ситуации научной неопределенности, с учетом которой и будут приниматься такие решения. Многосторонние экологические соглашения настаивают на применении данного принципа в полном объеме и не содержат оговорок.

Признание принципа предосторожности предполагает принятие мер по управлению рисками или иные действия, необходимые для обеспечения охраны окружающей среды в условиях сохранения научной неопределенности. Эти меры должны постоянно подвергаться мониторингу и соответственно пересмотру при возможности более полной оценки рисков и вероятного уменьшения степени научной неопределенности.

Нормативное содержание принципа предосторожности включает следующие элементы:

- необходимость учета потенциальной угрозы, которая может привести к экологическому ущербу;
- прямая связь между угрозой и возможностью серьезного и необратимого ущерба;
- научная неопределенность, которая не может служить основанием для того, чтобы меры по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды были отложены [8. С. 106].

К таким мерам предупреждения, в частности, могут относиться мониторинг, ОВОС, стратегическая ОВОС [1. С. 273-281; 4. С. 21-38], создание особо охраняемых зон, различные финансовые меры, принимаемые к пользователям. Условием необходимости таких мер является их эффективность с точки зрения затрат: действия по предотвращению риска должны быть пропорциональны по отношению к стоимости возможных выгод.

Интересно отметить, что специализированные учреждения ООН также вносят свой вклад в развитие принципа предосторожности. Так, Международная организация гражданской авиации (ИКАО) в Сводном заявлении о постоянной политике и практике в области охраны окружающей среды признала принцип предосторожности в качестве одного из принципов своей политики, а также, что обмен квотами на эмиссию «парниковых» газов потенциально является экономически эффективным средством решения проблемы выбросов двуокси углерода.

Литература:

1. Богданова Э.Ю. Некоторые аспекты процедуры стратегической экологической оценки в международном праве // Вестник Тамбовского университета. Сер.: Гуманитарные науки. 2013. Вып. 2 (118).
2. Бринчук М.М. Удвоение ВВП в контексте экологического права // Экологическое право. 2009. № 1.
3. Копылов М.Н. Право на развитие и экологическая безопасность развивающихся стран: международно-правовые вопросы. М., 2000.
4. Копылов М.Н., Копылов С.М. Наставление по стратегической экологической оценке // Московский журнал международного права. 2013. №1 (89).
5. Копылов М.Н., Копылов С.М., Кузьменко Э.Ю. Прогрессивное развитие и кодификация международного экологического права. М., 2007.
6. Копылов М.Н., Солнцев А.М. Экологические права в системе международно-признанных прав человека // Государство и право. 2010. №3.
7. Копылов С.М. Принцип предосторожности: от зарождения до современного состояния // Актуальные проблемы Современного международного права: материалы XII ежегодной международной научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И.П. Блищенко: в 2 ч. / Отв. ред. А. Х. Абашидзе. Москва, 12–13 апреля 2014 г. М., 2015. Ч. II.
8. Соколова Н.А. Международно-правовые проблемы управления в сфере охраны окружающей среды. М., 2010.
9. Солнцев А.М. Защита экологических прав человека. М., 2015.
10. Шиянов А.В. Некоторые противоречия между Всемирной торговой организацией и Европейским Союзом // Международное право – International law. 2003. № 1-2 (15-16).
11. Christoforou T. Settlement of science-based trade disputes in the WTO: a critical review of the developing case law in the Face of Scientific uncertainty // New York University Environmental Law Journal. 2000. Vol. 8.
12. Fitzmaurice M. Contemporary Issues in International Environmental Law. Cheltenham, 2009.
13. Hey E. Considerations regarding the Hormones Case, the precautionary principle and international dispute settlement procedures // Leiden Journal of International Law. 2000. №13.
14. Kiss A.-Ch., Shelton D. A Guide to International Environmental Law. BRILL, 2007.
15. McDonald J. Big beef up or consumer health threat? The WTO food safety Agreement, bovine growth hormone and the precautionary principle // Environmental and planning law journal. 1998. Vol. 15.
16. Pauwelyn J. The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures as applied in the first three SPS disputes // Journal of International Economic Law. 1999. Vol. 2.
17. Wirth D.A. European Communities restrictions on imports of beef treated with hormones // American Journal of International Law. 1998. Vol. 92.

ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT AND THE PRECAUTIONARY PRINCIPLE: INTERNATIONAL LEGAL ASPECTS

The article analyses the genesis of the precautionary principle in international law within the framework of the UN, the OECD and the ICAO, discloses its legal content. The author analyzes the international environmental agreements which enshrine the precautionary principle and considers the provisions of «soft» law instruments. The doctrine of international environmental law with regard to the precautionary principle is analyzed. Legal evaluation of the International Court of Justice and the WTO Dispute Settlement Body decisions (the case of the waterworks «Gabčíkovo-Nagymaros Project»,

the case «EC measures concerning the meat and meat products») is given with regard to their contribution to the legal content of the precautionary principle. Significant attention is paid to the analysis of the impact of the precautionary principle on the genesis of the procedure of environmental impact assessment (EIA) in international law.

Ella Bogdanova,
Candidate of Science (Law), Ph.D.,
Associate Professor, Department of Criminal
Law and Procedure, Institute of law, Tambov
State University after G.R. Derzhavin,

Ключевые слова:

международное экологическое право,
принцип предосторожности, ООН,
Международный Суд ООН, ОВОС.

Keywords:

international environmental law,
precautionary principle, UNO, International
Court of Justice, EIA.

References:

1. Bogdanova E.H.YU. Nekotorye aspekty procedury strategicheskoy ehkologicheskoy ocenki v mezhdunarodnom prave [Certain aspects of the strategic environmental assessment procedure in international law] // Vestnik Tambovskogo universiteta. Ser.: Gumanitarnye nauki. 2013. Vyp. 2 (118).
2. Brinchuk M.M. Udvoenie VVP v kontekste jekologicheskogo prava [Doubling GDP in the context of environmental law] // Jekologicheskoe pravo [Environmental Law]. 2009. № 1.
3. Kopylov M.N. Pravo na razvitie i jekologicheskaja bezopasnost' razvivajushhihsja stran: Mezhdunarodno-pravovye voprosy. [The right to development and environmental security in developing countries: International legal questions]. M., 2000.
4. Kopylov M.N. Kopylov S.M. Nastavlenie po strategicheskoy ehkologicheskoy ocenke [Manual on Strategic Environmental Assessment] // Moskovskij zhurnal mezhdunarodnogo prava [Moscow Journal of International Law]. 2013. №1 (89).
5. Kopylov M.N., Kopylov S.M., Kuz'menko E.Ju. Progressivnoe razvitie i kodifikacija mezhdunarodnogo jekologicheskogo prava.[Progressive development and codification in international environmental law]. M., 2007.
6. Kopylov M.N., Solntsev A.M. Jekologicheskie prava v sisteme mezhdunarodno-priznannyh prav cheloveka [Environmental rights in the international human rights system] // Gosudarstvo i pravo [The State and Law]. 2010. № 3.
7. Kopylov S.M. Princip predostorozhnosti: ot zarozhdeniya do sovremennogo sostoyaniya [Precautionary principle: from birth to the modern state] // Aktual'nye problemy Sovremennogo mezhdunarodnogo prava: materialy XII ezhegodnoj mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii, posvyashchennoj Pamyati professora I.P. Blishchenko: v 2 ch. / Otv. red. A. H. Abashidze. Moskva, 12–13 aprelya 2014 g. Moskva, 2015. Ch. II.
8. Sokolova N.A. Mezhdunarodno-pravovye problemy upravleniya v sfere ohrany okruzhajushhej sredy [International legal problems of governance in the field of environmental preservation]. M., 2010.
9. Solntsev A.M. Zashhita jekologicheskikh prav cheloveka [Protection of environmental human rights]. M., 2015.
10. Shijanov A.V. Nekotorye protivorechija mezhdru Vsemirnoj torgovoj organizaciej i Evropejskim Sojuzom [Certain contradictions between the World Trade Organization and the European Union] // Mezhdunarodnoe pravo – International law. 2003. № 1-2 (15-16).
11. Christoforou T. Settlement of science-based trade disputes in the WTO: a critical review of the developing case law in the Face of Scientific uncertainty // New York University Environmental Law Journal. 2000. Vol. 8.
12. Fitzmaurice M. Contemporary Issues in International Environmental Law. Cheltenham, 2009.
13. Hey E. Considerations regarding the Hormones Case, the precautionary principle and international dispute settlement procedures // Leiden Journal of International Law. 2000. №13.
14. Kiss A.-Ch., Shelton D. A Guide to International Environmental Law. BRILL, 2007.
15. McDonald J. Big beef up or consumer health threat? The WTO food safety Agreement, bovine growth hormone and the precautionary principle // Environmental and planning law journal. 1998. Vol. 15.
16. Pauwelyn J. The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures as applied in the first three SPS disputes // Journal of International Economic Law. 1999. Vol. 2.
17. Wirth D.A. European Communities restrictions on imports of beef treated with hormones // American Journal of International Law. 1998. Vol. 92.