

---

## **ПРИНЦИП ПЕРЕСТОРОГИ В МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ**

*Медведєва Марина Олександрівна,  
к.ю.н., асистент кафедри міжнародного права  
Інституту міжнародних відносин Київського  
національного університету імені Тараса Шевченка*

В зв'язку з тим, що певні види людської діяльності можуть мати невідворотній негативний вплив як на навколишнє середовище, так і на здоров'я людини, і часто ризики настання негативних наслідків до кінця не вивчені, а ступінь їх тяжкості невідомий та непередбачуваний, міжнародне право пішло шляхом закріплення принципу перестороги (далі – ПП, англ. – precautionary principle) в регулюванні небезпечних видів діяльності людини. ПП означає, що якщо є причина вважати, що певна технологія або діяльність можуть спричинити шкоду та існує наукова невизначеність стосовно природи й розміру такої шкоди, заходи з попередження (обмеження і заборони) є необхідними і виправданими [1]. Разом з тим, саме визначення принципу, критерії його застосування, означення статусу в міжнародному праві залишаються до кінця не вивченими і суперечливими. Зазначені питання висвітлювались в роботах переважно зарубіжних дослідників, таких як Барретт К., Путтагунта П.С., Лехманн В., Куні Р., Заріллі С., Сендс Ф., Ван Дайк Дж., Оліва М., Майєрс Н. та інш. У вітчизняній науці проблемі визначення статусу принципу перестороги належної уваги не приділено. Отже, метою даної статті є дослідження поняття, характерних рис та особливостей принципу перестороги у міжнародній договірній та судовій практиці, в доктрині, а також визначення його місця в системі принципів міжнародного публічного права і міжнародного права навколишнього середовища зокрема.

---

ППП тісно пов'язаний з відомим принципом міжнародного екологічного права – принципом попередження (англ. – principle of prevention), проте між ними існує істотна відмінність: якщо принцип попередження вимагає застосування заходів для відвернення наперед *відомих* ризиків та небезпек, які певний вид людської діяльності здатні спричинити навколишньому середовищу, то ППП – для відвернення *невідомих* загроз і негативних наслідків. З іншого боку, ППП можна вважати складовою принципу попередження, оскільки його головна ціль – запобігання і відвернення екологічної шкоди. ППП широко застосовується в міжнародних угодах, які регулюють використання та поводження з небезпечними хімічними речовинами, зокрема пестицидами і промисловими хімікатами, озоноруйнівними речовинами, парниковими газами, а також генетично-модифікованими організмами. Ці угоди стосуються впровадження нових технологій, нових речовин або нових продуктів, щодо яких не існує достатньо достовірних наукових даних відносно їх впливу на навколишнє середовище чи здоров'я людини, ризики та наслідки від їх застосування чи впровадження недостатньо вивчені, а також відсутній чіткий доведений причинно-наслідковий зв'язок між їх застосуванням та негативними наслідками. Серед інших міжнародних угод, які закріплюють ППП, виділимо ті, які спрямовані на охорону біорізноманіття, фауни та флори, охорону середовищ існування, раціональне природокористування. Метою цих угод є боротьба з надмірною експлуатацією природних ресурсів, наприклад, з перевилом морських живих ресурсів, а також із знищенням середовищ існування видів дикої фауни та флори. В даному випадку ризик походить не від нової технології, виду діяльності чи продуктів, а від недостатньо вивченого впливу сукупності певних дій та факторів антропогенного і природного походження. Наприклад, Комісія, створена на виконання положень Конвенції про збереження морських живих ресурсів Антарктики 1980 р., на базі ППП затверджує щорічні квоти на вилов криля, який є основою для харчування, а отже, виживання, антарктичної фауни. При цьому квоти визначаються на загальній основі з урахуванням лише приблизних наукових даних про обсяг доступної біомаси криля; на сьогоднішній день недостатньо наукової інформації про продуктивну здатність криля (здатність популяції до відновлення), а також про механізми взаємодії між ним і залежними від нього видами. У зв'язку з цим охоронні заходи впроваджуються без доведення причинно-наслідкового зв'язку між поступовим скороченням популяції криля та можливими втратами серед представників тваринного світу Антарктики.

Головна риса ППП – перенесення тягару доведення вини з тих, хто стверджує, що нова діяльність чи технологія небезпечні (громадськість і організації з охорони навколишнього середовища), на тих, хто стверджує, що така діяльність чи технологія цілком безпечні для довкілля і людини (виробники небезпечної продукції) [2, 3, 4]. Критики принципу перестороги вважають, що він використовується, передусім, з метою прихованого торгового протекціонізму, є ірраціональним в системі наукових принципів, оскільки заперечує існування причинно-наслідкового зв'язку «діяльність – шкода», що йому бракує наукового підґрунтя, універсального визначення і що він перешкоджатиме науково-технічному прогресу й подальшому економічному розвитку держав. Прихильники принципу, навпаки, стверджують, що він не протирічить науковим принципам управління ризиком, оскільки вимагає досконалого аналізу наявних наукових даних, визначення ступеню наукової невизначеності і лише тоді дозволяє застосовувати відповідні попереджувальні заходи, коли наукового знання виявляється недостатньо [5]. Іншими словами, застосуванню ППП передусім чітко визначена в міжнародному праві процедура оцінки впливу на навколишнє середовище (екологічна експертиза або екологічна оцінка ризиків). Деякі вчені наполягають на означенні перестороги лише як підходу, що передбачатиме більший

---

ступінь гнучкості, на відміну від принципу, що завжди асоціюється з жорсткими юридичними зобов'язаннями. В будь-якому випадку застосування перестороги в національному чи міжнародному праві пов'язано з багатьма складнощами. Залишаються неврегульованими такі питання: на яких підставах і ким визначається мінімальний пороговий рівень «наукової невизначеності», «загрози» чи «ризик» настання незворотної шкоди, «тяжкості» цієї шкоди для його застосування; які критерії визначення «наукової невизначеності», «загрози» чи «ризик» настання незворотної шкоди, її «тяжкості» [6]; хто і на яких засадах вираховуватиме ймовірність настання екологічної шкоди чи шкоди здоров'ю людини; чому невідомі і лише потенційні ризики повинні перешкоджати діяльності, яка, ймовірно, матиме вагомий позитивні наслідки для людини чи навколишнього середовища. Такий стан справ змушує деяких науковців стверджувати, що принципу перестороги бракує універсальності, тому він повинен застосовуватись в кожному конкретному випадку по-різному і лише в рамках конкретного міжнародного договору, в якому міститься посилання на нього.

Перший випадок застосування принципу перестороги стався у 1854 р. під час епідемії холери в Лондоні, коли місцевий лікар запідозрив зв'язок між питною водою, яка постачалась мешканцям міста, і спалахом хвороби. І хоча на той момент не було доведено цей причинно-наслідковий зв'язок, лікарю вдалося переконати міську владу закрити водну станцію. Таким чином, запобіжний захід передував виявленню й оцінці дійсної шкоди та небезпеки [7, с.6]. Джерело принципу перестороги в тому вигляді, в якому він сформувався в сучасному міжнародному екологічному праві, – принцип Vorsorgeprinzip (принцип передбачення), закріплений у Федеральному законі Німеччини з регулювання викидів 1974 р. [8].

Формування ПП почалось у 1980-х рр. в рамках міжнародного права навколишнього середовища. Сьогодні він закріплений в більш ніж 30 міжнародних конвенціях та деклараціях, які стосуються, перш за все, поводження з забруднюючими речовинами, захисту морського середовища, збереження біорізноманіття та забезпечення біобезпеки: Конвенція про збереження морських живих ресурсів Антарктики (1980), Монреальський протокол щодо речовин, які руйнують озоновий шар, (1987), Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища і розвитку (1992), Порядок денний на XXI століття (1992), Конвенція про біорізноманіття (1992) та Картахенський протокол з біобезпеки до неї (2000), Рамкова конвенція ООН про зміну клімату (1992) та Кіотський протокол до неї (1997), Конвенція щодо охорони і використання транскордонних водотоків та міжнародних озер (1992), Конвенція про захист морського середовища Балтійського моря (1992), Угода про здійснення положень Конвенції ООН з морського права від 10 грудня 1982 р., які стосуються збереження транскордонних рибних запасів і запасів далеко мігруючих риб та управління ними, (1995), Стокгольмська конвенція про стійкі органічні забруднювачі (2001). Однак на міжнародному рівні відсутнє єдине визначення і навіть найменування ПП (в різних документах він називається принцип перестороги, застережливий підхід, принцип запобіжності, заходи з перестороги). Різняться також критерії застосування принципу. Так, Декларація Ріо-де-Жанейро та Конвенція про біорізноманіття містять „слабший” варіант ПП, ніж Картахенський протокол, оскільки перші вимагають застосування відповідних заходів у зв'язку з існуванням „загрози серйозної і невідвотної шкоди”, а другий – у зв'язку з існуванням лише „потенційного несприятливого впливу” [9, с. 14-17, 329-358].

В ході розгляду деяких справ Міжнародним Судом ООН (*Gabcikovo-Nagymaros case (1997)*) і *Nuclear tests case (1995)*), Міжнародним трибуналом з морського права (*Southern Blue-Fin Tuna case (1999)*) і *MOX Plant case (2001)*) та Органами з

вирішення спорів COT (*Hormones case (1998)*, *Japan varieties case (1999)*, *Apples case (2003)*, *EU – Biotech case (2003)*) сторони обґрунтовували свої вимоги, посилаючись саме на ПП. Наприклад, у справі *Hormones* ЄС стверджував, що принцип „вже є ... загальною звичаєвою нормою міжнародного права або принаймні загальним принципом права” [10, с. 6-7]. Зі свого боку, США зазначили, що „він може бути охарактеризований як підхід – зміст якого змінюється від випадку до випадку” [10, с. 17]. Однак жодна міжнародна судова (квазісудова) установа не надала чіткого і однозначного роз’яснення стосовно статусу ПП в міжнародному праві. Єдиний висновок, до якого спільно прийшли судді в розглянутих справах – те, що статус і роль ПП в міжнародному праві не визначені й незрозумілі і що це надто абстрактне, хоча і дуже важливе, питання.

Наразі в науці існує декілька підходів до визначення статусу ПП в системі принципів міжнародного права: ПП – принцип міжнародного права навколишнього середовища, ПП – принцип звичаєвого міжнародного права навколишнього середовища, ПП – принцип звичаєвого міжнародного права, ПП – один з основних принципів міжнародного права, ПП – загальний принцип права, ПП – принцип звичаєвого міжнародного права, що формується (норма *de lege ferenda*). Деякі з цих підходів виявляються дещо сумнівними та необґрунтованими. Більшість науковців дотримуються думки, що наразі занадто рано говорити про те, що ПП набув всіх ознак, необхідних для визнання його звичаєвою нормою МП в сенсі ст.38(1)(b) Статуту Міжнародного Суду ООН [8, 11, 12, с.12]. Однак деякі автори схильні вважати ПП принципом звичаєвого міжнародного права в галузі навколишнього середовища, оскільки, по-перше, будучи вперше визаним в якості одного з принципів міжнародного екологічного права в універсальному, проте юридично не обов’язковому акті (Декларації Ріо), ПП набув рис звичаєвого права через втілення в окремі конвенції і протоколи зобов’язувального характеру та через закріплення в національному законодавстві держав та їх судовій практиці.

Сьогодні ПП – принцип не лише міжнародного права навколишнього середовища, але й міжнародного права охорони здоров’я (міжнародного медичного права), міжнародного права захисту прав людини та міжнародного економічного (торгового) права, тобто принцип, який має полісистемний характер, оскільки охоплює відразу декілька галузей міжнародного права. Однак, як було зазначено вище, йому бракує уніфікованого визначення та єдиних узгоджених критеріїв застосування. Невизначеність і розбіжності існують як в рамках міжнародних угод в сфері охорони навколишнього середовища й міжнародній судовій практиці, так і в доктрині міжнародного права. А для того, аби принцип/підхід/концепція/інструмент/процедура або що діяв на практиці, він повинен бути чітко визначений як юридичний обов’язок та визнаний як такий державами. Лише на рівні ЄС ПП визнано звичаєвою нормою сучасного міжнародного права; ЄС довів на практиці дієвість відповідних положень свого вторинного законодавства, які посилаються на даний принцип, коли у 1998 році запровадив мораторій на імпорту всіх продуктів, вироблених за допомогою методів генної інженерії. Незважаючи на невизначеність свого статусу, ПП все частіше з’являється не лише в преамбулах, але й основних положеннях міжнародних угод природоохоронного змісту, які присвячені різним видам людської діяльності та її впливу на довкілля. В окремих випадках можемо ствердно говорити про реальний дієвий механізм реалізації ПП – це приклад Кіотського протоколу та його «гнучких механізмів», запроваджених на виконання п.3 ст.3 Рамкової конвенції зі зміни клімату, яка закріплює ПП.

ПП визнають як інструмент досягнення цілей сталого розвитку. Концепція сталого розвитку на сьогоднішній день проймає практично всі галузі сучасного міжнародного права. Сталий розвиток означає здійснення економічної, соціальної

---

та природоохоронної політики комплексно та інтегровано, а також врахування потреб майбутніх поколінь нарівні з теперішнім поколінням у доступі до таких само природних ресурсів та навколишнього середовища такої ж якості. Таким чином, з одного боку, ПП сприяє досягненню цілей сталого розвитку через позитивний вплив на природоохоронну політику шляхом обмеження потенційно небезпечної для довкілля діяльності, проте з другого, перешкоджає цьому через негативний вплив на економічний розвиток держав та процвітання всього людства шляхом обмеження прогресивних розробок, досліджень та впровадження їх в життя. В будь-якому разі переваги та недоліки застосування ПП мають зважуватись в кожному конкретному випадку залежно від обставин, однак з обов'язковим усвідомленням того факту, що часто негативні й тяжкі наслідки для людини чи довкілля настануть за сплином значного проміжку часу, коли виправити ситуацію чи нейтралізувати шкоду практично неможливо. Тому раціональніше просто не допустити настання цих негативних наслідків і шкоди.

### Список використаної літератури:

1. Raffensperger C., Barrett K. In defense of the precautionary principle / C. Raffensperger, K. Barrett // *Nature Biotechnology*. – 2001. – Vol. 19, №9. – P. 811–812.
2. Communication from the Commission on the precautionary principle / Commission of the European Communities, COM (2000) 1 final, Brussels, 2 February 2000. - Mode of access: [http://europa.eu.int/comm/dgs/health\\_consumer/library/pub/pub07\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/pub/pub07_en.pdf).
3. Wingspread statement on the precautionary principle, 1998. - Mode of access: <http://www.sehn.org/wing.html>
4. Precautionary approach to fisheries. Part 2: Scientific papers / *Fao Fisheries Technical Paper 350/2* ; Prepared for the Technical Consultation on the precautionary approach to capture fisheries (including species introductions), Lysekil, Sweden, 6–13 June 1995. - Mode of access: <http://www.fao.org/docrep/003/w1238E/W1238E00.htm>
5. Puttagunta P. S. The precautionary principle in the regulation of genetically modified organisms / P.S. Puttagunta // *Health Law Review*. – 2001. – Vol.9, №2. – P. 10–18.
6. Böckenförde M. The operationalization of the precautionary approach in international environmental law treaties - Enhancement or façade ten years after Rio? / M. Böckenförde // *Heidelberg Journal of International Law*. - 2003. – Vol. 63. – P.313 – 331.
7. Lehmann V. From Rio to Johannesburg and beyond: globalizing precaution for genetically modified organisms : Report for the Heinrich Böll Foundation, Washington, 2002. – 31 p.
8. Precaution in international sustainable development law / *A CISDL legal brief*, 2002. - Mode of access: [www.cisd.org/pdf/brief\\_precaution.pdf](http://www.cisd.org/pdf/brief_precaution.pdf)
9. Збірник міжнародно-правових актів у сфері охорони довкілля / [відп. ред. проф. Світлана Кравченко]. – 2-ге вид., доп. – Львів: Норма, 2002. – 416 с.
10. WTO, EC Measures concerning meat and meat products (hormones) : Report of the Appellate Body : WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, 16 January 1998. – 101 p.
11. Marceau G. The precautionary principle and WTO law : Precaution from Rio to Johannesburg: proceedings of a Geneva Environment Network roundtable. - Mode of access: [www.environmenthouse.ch/Roundtables/pp%20report/pp%20report%20e.pdf](http://www.environmenthouse.ch/Roundtables/pp%20report/pp%20report%20e.pdf).
12. Cooney R. The precautionary principle in biodiversity conservation and natural resource management: an issues paper for policy-makers, researchers and practitioners / R. Cooney // *IUCN Policy and Global Change Series No.2*. – IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 2004. – 51 p.