



---

**Совет по правам человека**

**Тридцать седьмая сессия**

26 февраля – 23 марта 2018 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,  
гражданских, политических, экономических,  
социальных и культурных прав,  
включая право на развитие**

**Доклад Специального докладчика по вопросу  
о правозащитных обязательствах, касающихся  
пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой  
окружающей средой**

**Записка секретариата**

Секретариат имеет честь препроводить Совету по правам человека доклад Специального докладчика по вопросу о правозащитных обязательствах, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой Джона Х. Нокса, в котором он представляет рамочные принципы в области прав человека и окружающей среды, рассматривает право на безопасную, чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду и анализирует последующие шаги на пути развития взаимосвязи между правами человека и окружающей средой.



## **Доклад Специального докладчика по вопросу о правозащитных обязательствах, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой**

### **I. Введение**

1. Настоящий доклад является окончательным докладом Специального докладчика Совету по правам человека. В нем представлены рамочные принципы в области прав человека и окружающей среды, рассматривается право человека на здоровую окружающую среду и анализируются последующие шаги на пути развития взаимосвязи между правами человека и окружающей средой.

2. Мандат Специального докладчика был утвержден Советом в его резолюции 19/10, в которой он принял решение о назначении независимого эксперта с мандатом на изучение правозащитных обязательств, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой, и на выявление и поощрение передовой практики использования правозащитных обязательств и намерений в отношении информирования, поддержки и укрепления процесса разработки экологической политики. Джон Х. Нокс был назначен на эту должность в августе 2012 года. В своем первом докладе, представленном Совету в марте 2013 года, он подчеркнул, что права человека и охрана окружающей среды неразрывно связаны друг с другом (A/HRC/22/43). Безопасная, чистая, здоровая и устойчивая окружающая среда необходима для полноценного осуществления широкого спектра прав человека, включая права на жизнь, здоровье, питание, воду и развитие. В то же время осуществление прав человека, включая права на информацию, участие и средства правовой защиты, имеет жизненно важное значение для защиты окружающей среды.

3. В течение первых двух лет выполнения своего мандата Независимый эксперт стремился более подробно определить круг правозащитных обязательств, касающихся окружающей среды. Он провел ряд региональных консультаций по всему миру и совместно с адвокатами и учеными, предоставлявшими свои услуги на безвозмездной основе, проанализировал сотни заявлений договорных органов, региональных судов по правам человека, мандатариев специальных процедур и других правозащитных органов, обладающих опытом применения норм в области прав человека при решении экологических вопросов. Результаты этого анализа были приведены в 14 докладах, в каждом из которых он рассматривал сведения, полученные из одного или нескольких источников. Он пришел к выводу, что несмотря на разнообразие источников, высказанные ими мнения относительно взаимосвязи между правами человека и окружающей средой в значительной степени совпадают. Эти мнения были резюмированы во втором докладе Независимого докладчика (A/HRC/25/53). Практически каждый из рассмотренных источников указывает на права человека, которые оказываются нарушены или подвергаются опасности в результате нанесения ущерба окружающей среде, и подтверждает, что в соответствии с правом прав человека государства несут обязательства по обеспечению защиты от такого рода ущерба. К ним относятся процедурные обязательства (например, обязанности по предоставлению информации, обеспечению участия и доступа к средствам правовой защиты), материальные обязательства (в частности, по регулированию деятельности частных субъектов) и расширенные обязательства, касающиеся лиц, находящихся в особенно уязвимом положении.

4. Опираясь на свои исследования и на результаты региональных консультаций, Независимый эксперт также выявил примеры эффективной практики по выполнению этих обязательств и в своем следующем докладе Совету, представленному в марте 2015 года, привел более 100 примеров такой практики (A/HRC/28/61). Кроме того, он опубликовал более подробное описание каждого из этих примеров на веб-сайте Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и разместил их в виде базы данных с функцией поиска по адресу <http://environmentalrightsdatabase.org/>.

5. В марте 2015 года в своей резолюции 28/11 Совет по правам человека постановил продлить мандат Джона Х. Нокса в качестве специального докладчика по вопросу о правозащитных обязательствах, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой, на три года. Совет призвал его продолжать изучать обязательства в области прав человека применительно к пользованию безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой, а также выявлять и поощрять эффективную практику, относящуюся к этим обязательствам. Ими были представлены доклады о конкретных аспектах этой взаимосвязи, в том числе доклад об изменении климата и правах человека в 2016 году (A/HRC/31/52), доклад о биоразнообразии и правах человека в 2017 году (A/HRC/34/49) и доклад о правах детей в контексте окружающей среды для текущей сессии Совета (A/HRC/37/58).

6. В своей резолюции 28/11 Совет также рекомендовал Специальному докладчику содействовать реализации правозащитных обязательств, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой, сообщать о такой реализации, распространять свои выводы, по-прежнему уделяя особое внимание практическим решениям относительно их осуществления и вести работу по выявлению проблем и препятствий в деле полной реализации этих обязательств. В марте 2016 года Специальный докладчик представил доклад, содержащий конкретные рекомендации относительно правозащитных обязательств, касающихся окружающей среды (A/HRC/31/53). В течение второго срока своих полномочий Специальный докладчик принимал множество мер для пропаганды осуществления обязательств, в том числе путем налаживания партнерских отношений с Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде для проведения нескольких юридических рабочих совещаний, посвященных конституционным правам на здоровую окружающую среду, оказания поддержки Учебному и научно-исследовательскому институту Организации Объединенных Наций при разработке онлайн-курсов по правам человека и окружающей среде, совместной работы с Группой по универсальным правам по созданию веб-сайта для защитников экологических прав <https://www.environment-rights.org/>, а также путем посещения различных стран и получения сообщений об имевших место нарушениях.

## **II. Рамочные принципы в области прав человека и окружающей среды**

7. В целях содействия осуществлению правозащитных обязательств, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой, к Специальному докладчику был обращен настоятельный призыв разработать и распространить четкие и легкие для понимания и применения руководящие принципы, содержащие четкое описание соответствующих норм (см. A/HRC/31/53, пункт 69). В октябре 2017 года Специальный докладчик опубликовал проект руководящих принципов в области прав человека и окружающей среды и предложил желающим представить письменные замечания в этой связи. Он также провел публичные консультации и семинар для экспертов, включая представителей правительств, международных организаций, организаций гражданского общества и научных кругов. Он принял во внимание материалы, полученные в ходе консультаций и семинара, а также более 50 письменных замечаний при подготовке рамочных принципов в области прав человека и окружающей среды, которые содержатся в приложении к настоящему докладу.

8. 16 рамочных принципов устанавливают основные обязательства государств в соответствии с правом прав человека в той степени, в какой они касаются пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой. Каждый из принципов сопровождается комментарием, содержащим более подробное его описание и уточняющим его значение. Рамочные принципы и комментарии к ним не устанавливают новых обязательств. Напротив, они отражают практику применения существующих обязательств в области прав человека в экологическом контексте. Как было отмечено Специальным докладчиком в его аналитическом докладе

(A/HRC/25/53), он понимает, что не все государства формально приняли все эти нормы. В то время как многие обязательства, описанные в рамочных принципах и комментариях к ним, непосредственно основаны на договорах или на имеющих обязательную силу решениях судов по правам человека, другие опираются на заявления правозащитных органов, уполномоченных толковать право прав человека, но не обязательно выносить имеющие обязательную силу решения<sup>1</sup>.

9. Взаимосвязь этих толкований, тем не менее, является убедительным свидетельством конвергентных тенденций в направлении большего единообразия и определенности в понимании правозащитных обязательств, касающихся окружающей среды. Эти тенденции дополнительно подкрепляются практикой государств, в том числе международными природоохранными документами и деятельностью правозащитных органов. В этой связи Специальный докладчик считает, что государствам следует воспринимать рамочные принципы как отражение уже существующих и зарождающихся норм международного права прав человека. Он уверен в том, что государства, по меньшей мере, будут рассматривать их в качестве примеров передовой практики, которые им следует как можно скорее перенять.

10. После тщательного обдумывания Специальный докладчик решил назвать документ «рамочные принципы», поскольку он считает, что такое название наилучшим образом отражает его характер. Рамочные принципы и комментарии к ним закладывают прочную основу для понимания и выполнения правозащитных обязательств, касающихся окружающей среды, однако ни в коей мере не являются последним словом в этом вопросе. Взаимосвязь между правами человека и окружающей средой чрезвычайно многогранна, и для ее понимания понадобится еще много лет. При разработке настоящих рамочных принципов не преследовалась задача описать все правозащитные обязательства, которые могут быть применены при решении экологических вопросов в настоящее время, и не предпринималась попытка прогнозировать их развитие в будущем. Цель заключалась лишь в рассмотрении основных обязательств в области прав человека, применимых в контексте окружающей среды, с тем чтобы упростить их практическое применение и дальнейшее развитие. В этой связи Специальный докладчик настоятельно призывает государства, международные организации и организации гражданского общества распространять и пропагандировать эти принципы и принимать их к сведению в своей собственной деятельности.

### **III. Право человека на доступ к безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей среде**

11. Необычным аспектом развития правозащитных норм, касающихся окружающей среды, является то, что они не опираются, в первую очередь, на прямое признание права человека на безопасную, чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду – или, проще говоря, право человека на здоровую окружающую среду. Хотя это право и было признано в различных формах в региональных соглашениях и в большинстве национальных конституций, оно не нашло отражения в каком-либо глобальном правозащитном соглашении, и лишь одно из региональных соглашений, а именно Африканская хартия прав человека и народов, содержит его толкование в контексте решений надзорного органа.

---

<sup>1</sup> Для того чтобы избежать затягивания и усложнения документа, рамочные принципы и комментарии к ним не содержат ссылок на все правозащитные источники, на которые они опираются. С более полным перечнем источников можно ознакомиться на веб-сайте УВКПЧ. Хотя целью этих рамочных принципов и комментариев к ним и не являлось повторение обязательств в каких-либо иных областях, помимо права прав человека, при их составлении была учтена информация из соответствующих экологических источников, таких как Руководящие принципы разработки национального законодательства о доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Балийские руководящие принципы), принятые Советом управляющих Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде в 2010 году.

12. Вместо этого договорные органы, региональные суды, специальные докладчики и другие международные правозащитные органы применяли право прав человека при решении экологических вопросов путем добавления «экологической составляющей» в существующие права человека, включая права на жизнь и здоровье. Как было отмечено в аналитическом докладе и отражено в рамочных принципах, этот процесс был весьма успешным и способствовал формированию масштабной правовой практики по вопросам прав человека и окружающей среды. Оглядываясь назад, можно отметить, что этот процесс представляется не настолько удивительным, как могло показаться 20 лет назад, когда он только начинался. Нанесение ущерба окружающей среде препятствует полноценному осуществлению широкого круга прав человека, и государства обязаны принимать меры для соблюдения прав человека, защиты этих прав от вмешательства и осуществления прав человека в экологическом контексте не менее, чем в любом другом.

13. Прямое признание права человека на здоровую окружающую среду, таким образом, оказалось необязательным для применения правозащитных норм в отношении экологических вопросов. В то же время важно отметить, что подавляющее большинство стран мира признали это право на национальном, региональном или на обоих этих уровнях. Опыт стран, включивших в своих конституции право на здоровую окружающую среду, демонстрирует реальные преимущества признания этого права. Оно позволило укрепить значимость и важность защиты окружающей среды и заложило основу для принятия более строгих законов об охране окружающей среды. Применение этого права судебными органами способствовало формированию системы защиты от пробелов в статутном праве и созданию возможностей для более полного доступа к правосудию. Суды многих стран все чаще применяют это право, о чем свидетельствует интерес к региональным юридическим рабочим совещаниям, проводимым Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде и Специальным докладчиком.

14. Опираясь на этот опыт, Специальный докладчик рекомендует Совету по правам человека рассмотреть возможность признания этого права в глобальном документе. В качестве примера могут выступать права на воду и санитарные услуги, которые, как и право на здоровую окружающую среду, не признаются напрямую в правозащитных договорах Организации Объединенных Наций, однако являются безусловно необходимыми для полноценного осуществления прав человека. В своей резолюции 64/292 от 2010 года Генеральная Ассамблея признала «право на безопасную и чистую питьевую воду и санитарии как право человека, имеющее существенно важное значение для полноценной жизни и полного осуществления всех прав человека». Генеральная Ассамблея могла бы принять аналогичную резолюцию, в которой признавалось бы право на безопасную, чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду, так как это право также является основополагающим для полноценной жизни и осуществления всех прав человека<sup>2</sup>.

15. Государства могут по понятным причинам не захотеть признавать «новое» право человека, если его содержание является не до конца определенным. Чтобы быть уверенными в том, что право будет восприниматься серьезно, важно иметь четкое представление о последствиях его признания. Специальный докладчик отмечает, что одна из основных целей деятельности в рамках его мандата состоит в разъяснении требований права прав человека, касающихся защиты окружающей среды, в том числе путем осуществления аналитических проектов и разработки настоящих руководящих принципов. В результате обеспечивается понимание того, что «право человека на здоровую окружающую среду» – это не пустой сосуд, ожидающий заполнения;

<sup>2</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи является не единственным возможным документом, с помощью которого право на здоровую окружающую среду может быть формально признано. Специальный докладчик отмечает, что на семьдесят второй сессии Генеральной Ассамблеи правительство Франции представило на рассмотрение Всемирный пакт по защите окружающей среды, в статье 1 которого говорится, что «каждый человек имеет право жить в экологически безопасной окружающей среде, благоприятной для его здоровья, благополучия, достоинства, культуры и самореализации». Вместе с тем резолюция может быть принята быстрее и проще, чем международное соглашение.

напротив, его содержание уже было разъяснено путем признания правозащитными органами того факта, что безопасная, чистая, здоровая и устойчивая окружающая среда является необходимым условием для полноценного осуществления прав человека на жизнь, здоровье, питание, воду, жилье и т. д. Это право аналогично правам на воду и санитарные услуги, содержание которых было подробно рассмотрено Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам и Катариной де Альбукерке, первым Независимым экспертом по вопросу о правозащитных обязательствах, связанных с доступом к безопасной питьевой воде и санитарным услугам, еще до действий, предпринятых Генеральной Ассамблеей в 2010 году.

16. Даже не будучи формально признанным, термин «право человека на здоровую окружающую среду» уже используется для описания экологических аспектов целого ряда прав человека, которые зависят от безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей среды. Использование термина в таком контексте и даже принятие резолюции о признании этого права не меняет правового содержания обязательств, основанных на существующих правозащитных нормах. Тем не менее это имело бы ряд серьезных преимуществ. Например, способствовало бы распространению информации о том, что соблюдение норм в области прав человека требует защиты окружающей среды, и уделению этой защите такого же внимания, как и другим интересам человека, которые имеют основополагающее значение для человеческого достоинства, равенства и свободы. Это также помогло бы обеспечить дальнейшее развитие правозащитных норм, касающихся окружающей среды, на согласованной и комплексной основе. Признание этого права в резолюции Генеральной Ассамблеи способствовало бы дальнейшему укреплению всех этих преимуществ.

#### IV. Перспективы на будущее

17. Несмотря на то, что взаимосвязь между правами человека и окружающей средой стремительно развивалась на протяжении предыдущих 20 лет, в особенности в последние 5 лет, многое еще предстоит сделать для разъяснения и выполнения правозащитных обязательств, касающихся безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей среды. Специальный докладчик призывает Совет по правам человека продолжать принимать активное участие в развитии этой взаимосвязи, в том числе путем продления его мандата.

18. Необходимо, в частности, провести дополнительную работу для разъяснения того, как правозащитные нормы, касающиеся окружающей среды, могут быть применены в конкретных областях, например для борьбы с гендерной и другими видами дискриминации, обеспечения ответственности предприятий в отношении прав человека и окружающей среды, смягчения последствий вооруженных конфликтов для прав человека и окружающей среды, и выполнения обязательств в сфере международного сотрудничества, касающихся многонациональных корпораций и нанесения трансграничного ущерба.

19. Кроме того, многое можно сделать для институционализации деятельности в поддержку укрепления потенциала, в том числе путем организации ежегодного форума по вопросам прав человека и окружающей среды; проведения конференций для национальных правозащитных учреждений по вопросам, касающимся окружающей среды; продолжения практики проведения юридических рабочих совещаний по вопросам прав человека и окружающей среды; проведения аналогичных семинаров для сотрудников экологических, горнодобывающих и других учреждений; укрепления механизмов привлечения к ответственности за нарушение прав человека в контексте природоохранной деятельности; и интеграции правозащитных вопросов в деятельность международных учреждений, занимающихся вопросами развития и охраны окружающей среды. Что касается последнего, то Специальный докладчик приветствует недавнее заявление Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде о разработке новой «инициативы по экологическим правам» в поддержку деятельности защитников экологических прав человека. Он призывает УВКПЧ и Программу Организации Объединенных Наций по окружающей среде продолжать укреплять свои партнерские связи.

20. Виктор Гюго однажды сказал, что невозможно противостоять силе идеи, время которой пришло. Взаимозависимость между правами человека и окружающей средой является именно такой идеей. За последние пять лет Специальный докладчик совершил более 50 поездок и посетил примерно 25 стран. Во время всех этих поездок он встречался с людьми, которые пытаются добиться того, чтобы правозащитные вопросы учитывались при борьбе с экологическими угрозами, зачастую подвергая себя большому риску. От адвокатов в Мексике до смотрителей парков в Монголии, от преподавателей в Китае, до общинных активистов на острове Мадагаскар, от матери семейства, основавшей экологическую организацию в Кении, до борцов за охрану природы в Швеции и судей в Коста-Рике, от лидеров коренных народов в Бразилии до людей, участвующих в переговорах по климату в Париже, и международных гражданских служащих в Женеве и Найроби – люди по всей Земле стремятся к созданию мира, в котором каждый сможет воспользоваться своими правами человека, зависящими от безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей среды. Поддерживать их в предпринимаемых ими усилиях – большая честь.

## Приложение

### **Рамочные принципы в области прав человека и окружающей среды**

1. Люди являются частью природы, и наши права человека тесно связаны с окружающей средой, в которой мы живем. Нанесение ущерба окружающей среде препятствует соблюдению прав человека, в то время как их реализация помогает обеспечить защиту окружающей среды и содействует устойчивому развитию.
2. Рамочные принципы в области прав человека и окружающей среды суммируют основные правозащитные обязательства, касающиеся доступа к безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей среде. Они представляют собой комплексное и подробное руководство по практической реализации этих обязательств и основу для их дальнейшего развития по мере расширения нашего понимания взаимосвязи между правами человека и окружающей средой.
3. Эти принципы не являются исчерпывающими, так как существует множество национальных и международных норм, которые могут быть применены для защиты прав человека и окружающей среды, кроме того, ни одно из положений настоящих принципов не должно толковаться как ограничивающее или подрывающее стандарты, которые обеспечивают более высокий уровень защиты в рамках национального или международного права.

#### **Рамочный принцип 1**

**Государствам следует обеспечить доступ к безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей среде в целях уважения, защиты и осуществления прав человека.**

#### **Рамочный принцип 2**

**Государствам следует уважать, защищать и осуществлять права человека в целях обеспечения доступа к безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей среде.**

*Комментарий к рамочным принципам 1 и 2*

4. Права человека и охрана окружающей среды являются взаимозависимыми. Безопасная, чистая, здоровая и устойчивая окружающая среда является необходимым условием для полноценного осуществления прав человека, включая права на жизнь, наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, достаточный жизненный уровень, достаточное питание, безопасную питьевую воду и санитарию, жилье, участие в культурной жизни и развитие, а также само право на здоровую окружающую среду, которое признается в региональных соглашениях и большинстве национальных конституций<sup>1</sup>. В то же время осуществление прав человека, включая права на свободу выражения мнений и ассоциации, образование и информацию, а также права на участие и эффективные средства правовой защиты, имеет жизненно важное значение для защиты окружающей среды.

<sup>1</sup> См. Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, статья 1; Африканскую хартию прав человека и народов, статья 24; Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека, касающийся экономических, социальных и культурных прав, статья 11; Арабскую хартию прав человека, статья 38; и Декларацию АСЕАН по правам человека, статья 28. Более 100 государств признали это право на национальном уровне.

5. Все обязательства государств по соблюдению прав человека, обеспечению защиты этих прав от вредного воздействия<sup>2</sup> и их осуществления путем принятия мер для их полноценного соблюдения<sup>3</sup> могут быть применены в экологическом контексте. В этой связи государствам следует воздерживаться от нарушения прав человека вследствие нанесения ущерба окружающей среде или допущения такого ущерба; обеспечить защиту от вредного воздействия других источников, в том числе предприятий и частных субъектов, а также от воздействия, вызванного естественными причинами; и принять эффективные меры для обеспечения сохранения и устойчивого использования экосистем и биологического разнообразия, от которых зависит полноценное осуществление прав человека. Несмотря на то, что предотвращение экологического ущерба, препятствующего полноценному осуществлению прав человека, возможно не всегда, государствам следует проявлять должную осмотрительность для предотвращения такого ущерба, смягчения его последствий настолько, насколько это возможно, и обеспечения наличия средств правовой защиты в случае нанесения ущерба.

6. В то же время государствам следует в полной мере соблюдать свои обязательства в отношении прав человека, таких как свобода выражения мнений, которые имеют отношение к экологическим вопросам. Эти обязательства не только опираются на не зависящие друг от друга положения права прав человека; их выполнение также необходимо для соблюдения, защиты и осуществления прав человека, зависящих от наличия доступа к безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей среде.

### Рамочный принцип 3

**Государствам следует запрещать дискриминацию и обеспечивать равную и эффективную защиту от дискриминации в контексте пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой.**

#### *Комментарий*

7. Обязательства государств по запрещению дискриминации и обеспечению равной защиты от дискриминации<sup>4</sup> распространяются на равную реализацию прав человека, касающихся доступа к безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей среде. В этой связи государства обязаны, помимо прочего, обеспечивать защиту от экологического ущерба, являющегося результатом или приводящего к дискриминации, и равный доступ к экологическим преимуществам и следить за тем, чтобы их деятельность по охране окружающей среды сама по себе не носила дискриминационного характера.

<sup>2</sup> См., например, замечание общего порядка № 6 (1982 год) Комитета по правам человека о праве на жизнь, пункт 5.

<sup>3</sup> См., например, замечание общего порядка № 14 (2000 год) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по вопросу о праве на наивысший достижимый уровень здоровья, пункт 33.

<sup>4</sup> См., например, Международный пакт о гражданских и политических правах, пункт 1 статьи 2 и статья 26; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, пункт 2 статьи 2; Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статьи 2 и 5; Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 2; Конвенцию о правах ребенка, статья 2; Конвенцию о правах инвалидов, статья 5. Термин «дискриминация» в данном случае подразумевает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, которое основано на признаках расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства и которое имеет целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления всеми лицами, на равных началах, всех прав и свобод. См. замечание общего порядка № 18 (1989 год) Комитета по правам человека о недискриминации, пункт 7.

8. Дискриминация может быть прямой, когда какое-либо лицо подвергается менее благоприятному обращению, чем другое лицо, находящееся в аналогичном положении, по причине, связанной с запрещенным признаком, или косвенной в том случае, когда на первый взгляд нейтральные законы, стратегии или практика оказывают непропорциональное воздействие на осуществление прав человека, о чем свидетельствуют запрещенные основания для дискриминации<sup>5</sup>. В экологическом контексте прямая дискриминация может включать, например, непредоставление обездоленным группам населения равного доступа к информации по экологическим вопросам и возможности участвовать в принятии решений по этим вопросам или к средствам правовой защиты в случае нанесения экологического ущерба (рамочные принципы 7, 9 и 10). В случае трансграничного экологического ущерба государствам следует обеспечивать равный доступ к информации, возможность участия и доступ к средствам правовой защиты без дискриминации по признаку национальной принадлежности или местожительства.

9. Косвенная дискриминация может возникнуть в том случае, если меры, принятие которых может оказать негативное влияние на экосистемы, например выдача концессий на ведение горнодобывающей и лесозаготовительной деятельности, имеют непропорционально серьезные последствия для общин, жизнь которых зависит от этих экосистем. К косвенной дискриминации можно также отнести такие меры, как разрешение строительства в больших количествах токсичных и опасных объектов в общинах, состоящих преимущественно из представителей расовых и других меньшинств, что приводит к непропорциональному ущемлению их прав, в том числе прав на жизнь, здоровье, питание и воду. Наравне с принятием мер, приводящих к прямой дискриминации, подобные косвенные различия в обращении запрещены, за исключением случаев, когда они соответствуют строгим критериям законности, необходимости и пропорциональности<sup>6</sup>. В более общем плане для борьбы с косвенной и прямой дискриминацией государствам следует уделять внимание историческим или сохраняющимся предрассудкам в отношении отдельных групп лиц, признать, что нанесение ущерба окружающей среде может являться как результатом, так и катализатором существующих форм дискриминации, и принимать эффективные меры для устранения коренных причин, порождающих дискриминацию или способствующих ее сохранению<sup>7</sup>. Помимо выполнения своих обязательств в отношении недискриминации, государствам следует принимать дополнительные меры для защиты лиц, наиболее уязвимых к экологическому ущербу или подвергающихся в связи с ним особому риску (рамочные принципы 14 и 15).

#### **Рамочный принцип 4**

**Государствам следует принять меры для создания безопасной и стимулирующей обстановки, в которой отдельные лица, группы и органы общества, занимающиеся вопросами прав человека или окружающей среды, могли бы вести свою деятельность в условиях отсутствия угроз, притеснения, запугивания и насилия.**

##### *Комментарий*

10. Понятие «правозащитники» распространяется на отдельные лица или группы лиц, которые стремятся защищать и поощрять права человека, относящиеся к окружающей среде (см. A/71/281, пункт 7). Лица, работа которых заключается в защите окружающей среды, от которой зависит осуществление прав человека, причисляются к лицам, занимающимся защитой и поощрением прав человека, независимо от того, идентифицируют они себя в качестве правозащитников или нет. Они принадлежат к категории правозащитников, подвергающихся наибольшему

<sup>5</sup> См. замечание общего порядка № 20 (2009 год) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о недискриминации в сфере экономических, социальных и культурных прав, пункт 10.

<sup>6</sup> Там же, пункт 13.

<sup>7</sup> Там же, пункт 8.

рisku. Кроме того, с повышенной опасностью сталкиваются представители коренных народов и традиционные общины, жизнь и культура которых зависит от природной среды.

11. Наравне с другими правозащитниками защитники экологических прав человека пользуются всеми правами и гарантиями, предусмотренными в Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (Декларация о правозащитниках), включая право на защиту при выполнении ими своей работы и право добиваться защиты и осуществления прав человека на национальном и международном уровнях. Для этого государства должны создать стимулирующую и безопасную обстановку, с тем чтобы правозащитники могли вести свою деятельность в условиях отсутствия угроз, притеснения, запугивания и насилия. Для создания такой обстановки государствам следует: принять и осуществлять законы, направленные на обеспечение безопасности правозащитников в соответствии с международными стандартами в области прав человека<sup>8</sup>; публично признать вклад правозащитников в жизнь общества и обеспечить, чтобы их деятельность не подвергалась уголовному преследованию или стигматизации; разработать, в консультации с правозащитниками, эффективные программы защиты и раннего предупреждения; обеспечить надлежащую подготовку сотрудников органов безопасности и правоохранительных органов; обеспечить оперативное и беспристрастное расследование угроз и нарушений и судебное преследование предполагаемых правонарушителей; и обеспечить наличие эффективных средств правовой защиты в случае нарушений, включая выплату надлежащей компенсации (см. A/71/281, A/66/203 и A/HRC/25/55, пункты 54–133).

## Рамочный принцип 5

**Государствам следует уважать и защищать права на свободу выражения мнений, ассоциации и мирных собраний в связи с экологическими вопросами.**

### *Комментарий*

12. Обязательства государств по уважению и защите прав на свободу выражения мнений, ассоциации и мирных собраний<sup>9</sup> распространяются на осуществление этих прав в экологическом контексте. Государства должны обеспечивать защиту этих прав независимо от того, осуществляются ли они в рамках структурированных процедур принятия решений или других площадок, таких как новостные выпуски или социальные сети, и того, находятся ли они в оппозиции относительно политики и проектов государств.

13. Ограничения на осуществление этих прав допускаются только в том случае, если они предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе для защиты прав других лиц или для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Эти ограничения должны быть четко сформулированы, с тем чтобы избежать нарушения прав. Например, введение полного запрета на протесты в связи с деятельностью компаний, занимающихся добычей полезных ископаемых, эксплуатацией лесных или иных ресурсов, является неоправданным (см. A/HRC/29/25, пункт 22). Государства ни при каких обстоятельствах не должны отвечать на осуществление этих прав чрезмерным и неизбирательным применением силы, произвольными арестами и задержаниями, пытками и другими жестокими, бесчеловечными или унижающими достоинство видами обращения и наказания, насильственными исчезновениями, неправомерным использованием уголовных законов, стигматизацией или угрозами совершения таких актов. Государствам никогда не следует препятствовать доступу отдельных лиц или ассоциаций к международным органам или осуществлению их права на поиск,

<sup>8</sup> См. Типовой закон о признании и защите правозащитников по адресу [www.ishr.ch/sites/default/files/documents/model\\_law\\_full\\_digital\\_updated\\_15june2016.pdf](http://www.ishr.ch/sites/default/files/documents/model_law_full_digital_updated_15june2016.pdf).

<sup>9</sup> См. Всеобщую декларацию прав человека, статьи 19–20; Международный пакт о гражданских и политических правах, статьи 19 и 21–22.

получение и использование ресурсов из иностранных и внутренних источников<sup>10</sup>. В тех случаях, когда насилие возникает в ходе в целом мирных собраний, государства обязаны проводить различие между мирными и немирными демонстрантами, принимать меры по снижению напряженности и привлечению агрессивных лиц – но не организаторов – к ответственности за их действия. Потенциальная опасность насилия не оправдывает вмешательства в проведение или разгона собраний, которые в остальном носят мирный характер (см. A/HRC/29/25, пункт 41).

14. Государствам следует также гарантировать защиту этих прав от вмешательства со стороны предприятий и других частных субъектов. Государства должны обеспечить, чтобы гражданские законы о диффамации и клевете не использовались для подавления этих прав. Государствам следует защищать законную пропагандистскую деятельность от вмешательства частных охранных предприятий. Они не могут перекладывать свои правоохранительные функции на эти предприятия или другие частные субъекты.

## **Рамочный принцип 6**

**Государствам следует обеспечивать просвещение и информирование населения по экологическим вопросам.**

### *Комментарий*

15. Государства согласились с тем, что образование ребенка должно быть направлено, помимо прочего, на развитие уважения к правам человека и окружающей природе<sup>11</sup>. Экологическое образование должно начинаться в раннем возрасте и продолжаться в течение всего процесса обучения. Его цель должна заключаться в том, чтобы обеспечить понимание учащимися тесной взаимосвязи между людьми и природой, помочь им понять природу и пользоваться ее благами и укрепить их потенциал по реагированию на экологические проблемы.

16. Деятельность по повышению экологической осведомленности общественности должна продолжаться в зрелом возрасте. Для того чтобы взрослые и дети понимали, как экологические условия отражаются на их здоровье и благополучии, государствам следует информировать общество о конкретных экологических рисках, которые затрагивают его интересы, и о том, как оно может защитить себя от этих рисков. В рамках деятельности по информированию общественности государствам следует укреплять ее потенциал, необходимый для понимания экологических проблем и стратегий, с тем чтобы люди могли в полной мере осуществлять свои права, выражать свое мнение по вопросам, касающимся окружающей среды (рамочный принцип 5), понимать экологическую информацию, в том числе касающуюся оценки воздействия на окружающую среду (рамочные принципы 7 и 8), участвовать в процессе принятия решений (рамочный принцип 9) и при необходимости пользоваться средствами правовой защиты в случае нарушения своих прав (рамочный принцип 10). Государствам следует адаптировать программы экологического образования и повышения осведомленности общественности сообразно культуре, языку и экологической обстановке в конкретных группах населения.

## **Рамочный принцип 7**

**Государствам следует обеспечивать доступ общественности к экологической информации путем сбора и распространения данных и предоставления любому лицу легкого, эффективного и своевременного доступа к информации по его просьбе.**

<sup>10</sup> См. Декларацию о правозащитниках, пункт 4 статьи 9 и статья 13.

<sup>11</sup> См. Конвенцию о правах ребенка, статья 29.

*Комментарий*

17. Право человека всех лиц искать, получать и распространять информацию<sup>12</sup> распространяется и на экологическую информацию. Наличие у общественности доступа к экологической информации позволяет людям понять, как нанесение ущерба окружающей среде может привести к нарушению их прав, включая права на жизнь и здоровье, и способствует осуществлению других их прав, включая права на свободу выражения мнений, ассоциации, участия и средства правовой защиты.

18. Доступ к экологической информации имеет два аспекта. Во-первых, государствам следует на регулярной основе осуществлять сбор данных, обновлять и распространять информацию, в частности о следующем: качестве окружающей среды, включая воздух и воду; загрязнении, отходах, химических и других потенциально вредных веществах, попадающих в окружающую среду; возможных и существующих последствиях экологических проблем для здоровья и благополучия людей; а также о соответствующих законах и стратегиях. В частности, в ситуациях, связанных с непосредственной угрозой причинения вреда здоровью человека или окружающей среде, государства должны обеспечить, чтобы вся информация, которая могла бы позволить общественности принять меры защиты, незамедлительно предоставлялась всем затрагиваемым лицам независимо от того, обусловлены эти угрозы природными или антропогенными факторами.

19. Во-вторых, государствам следует обеспечивать легкий, эффективный и своевременный доступ к экологической информации, находящейся в распоряжении государственных органов, по просьбе любого лица или ассоциации без необходимости продемонстрировать наличие правовых или иных интересов. Основания для отклонения такой просьбы должны быть четко определены и сформулированы с учетом общественных интересов в пользу раскрытия информации. Государствам следует также распространить среди общественности руководящие указания относительно получения доступа к экологической информации.

**Рамочный принцип 8**

**Чтобы избежать принятия мер, экологические последствия которых могут помешать полноценному осуществлению прав человека, или санкционирования таких мер, государствам следует требовать проведения оценки возможных экологических последствий предлагаемых проектов и стратегий, включая их потенциальное воздействие на осуществление прав человека.**

*Комментарий*

20. Проведение предварительной оценки возможных экологических последствий предлагаемых проектов и стратегий, как правило, предусматривается национальным законодательством, а элементы эффективной экологической оценки хорошо известны: оценка любого предложения, которое может иметь значительные последствия для окружающей среды, должна проводиться на как можно более раннем этапе процесса принятия решений; при проведении оценки общественности должна предоставляться реальная возможность участия, должны рассматриваться альтернативы предлагаемому проекту и оцениваться возможные последствия его осуществления для окружающей среды, включая трансграничные и совокупные последствия, которые могут возникнуть в результате реализации проекта параллельно с другими видами деятельности; по итогам проведения оценки должен быть составлен письменный доклад, в котором все эти последствия будут четко описаны; кроме того, оценка и окончательное решение должны подлежать контролю со стороны независимого органа. Процедура должна также предусматривать контроль за проектом по мере его осуществления для оценки реального воздействия и эффективности мер защиты<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> См. Всеобщую декларацию прав человека, статья 19; Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 19.

<sup>13</sup> Документ Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде

21. Для того чтобы защитить от вмешательства в полноценное осуществление прав человека, в ходе оценки воздействия на окружающую среду должны также оцениваться возможные последствия прогнозируемого воздействия на окружающую среду для осуществления соответствующих прав, включая права на жизнь, питание, воду, жилье и культуру. Кроме того, должно оцениваться соответствие представленного предложения обязательствам по недискриминации (рамочный принцип 3), применимым положениям внутреннего законодательства и международных соглашений (рамочные принципы 11 и 13) и обязательствам по отношению к лицам, находящимся в особо уязвимом положении с точки зрения экологического ущерба (рамочные принципы 14 и 15). Сама процедура оценки должна соответствовать обязательствам в области прав человека, в частности должно быть предусмотрено предоставление информации общественности и публикация материалов оценки и окончательного решения (рамочный принцип 7), обеспечено участие тех представителей общественности, которые могут быть затронуты предлагаемой деятельностью (рамочный принцип 9), и наличие эффективных средств правовой защиты (рамочный принцип 10).

22. Предприятиям следует проводить оценку воздействия на права человека в соответствии с Руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, в которых говорится, что предприятиям «следует выявлять и оценивать любое фактическое или потенциальное неблагоприятное воздействие на права человека, к которому они могут быть причастны либо в результате своей деятельности, либо в результате своих деловых отношений», в том числе путем проведения «конструктивных консультаций с потенциально затрагиваемыми группами и другими заинтересованными сторонами» и «интеграции результатов проведенных ими оценок воздействия во все соответствующие внутренние бизнес-функции и процессы, а также принятия надлежащих мер» (см. Руководящие принципы 18–19).

## Рамочный принцип 9

**Государствам следует обеспечивать и облегчать участие общественности в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды, и принимать во внимание мнение общественности в процессе принятия решений.**

### *Комментарий*

23. Право каждого человека принимать участие в управлении своей страной и в ведении государственных дел<sup>14</sup> подразумевает участие в процессе принятия экологических решений. Этот процесс включает разработку стратегий, законов, положений, проектов и видов деятельности. Обеспечение учета мнений затрагиваемых лиц при принятии экологических решений способствует укреплению поддержки со стороны общественности, устойчивому развитию и защите прав, осуществление которых зависит от возможности пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой.

24. Для того чтобы участие общественности было эффективным, оно должно быть доступно для всех потенциально затрагиваемых членов общества, а консультации должны проводиться на раннем этапе процесса принятия решений. Государствам следует предусмотреть проведение предварительной оценки последствий принятия предложений, которые могут оказать значительное воздействие на окружающую среду, и следить за тем, чтобы вся соответствующая информация относительно самого предложения и процесса принятия решений доводилась до сведения затрагиваемой общественности объективным, понятным, своевременным и эффективным образом (см. рамочные принципы 7 и 8).

«Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment: Towards an Integrated Approach» (2004 год), стр. 42 английского текста.

<sup>14</sup> См. Всеобщую декларацию прав человека, статья 21; Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 25.

25. Что касается разработки стратегий, законов и регулирующих положений, то их проекты должны быть доступны для широкой общественности, которая в свою очередь должна иметь возможность представлять свои замечания как напрямую, так и через представительные органы. В связи с предложениями по конкретным проектам и видам деятельности государствам следует информировать представителей затрагиваемой общественности об имеющейся у них возможности принять участие в процессе принятия решений на раннем этапе проекта и предоставлять им соответствующую информацию, в том числе о следующем: предлагаемом проекте или виде деятельности и их возможных последствиях для осуществления прав человека и окружающей среды; вариантах возможных решений; и процедуре принятия решений, включая сроки представления замечаний и вопросов и время и место всех публичных слушаний.

26. Государства должны предоставить общественности надлежащую возможность выразить свое мнение и предпринимать дополнительные шаги для содействия участию женщин и представителей маргинализованных общин (рамочный принцип 14). Государствам следует обеспечить принятие соответствующими органами мер для учета мнений представителей общественности при принятии окончательных решений, разъяснения причин того или иного решения и оглашения всех этих сведений.

## Рамочный принцип 10

**Государствам следует обеспечить доступ лиц, ставших жертвами нарушения прав человека, а также национальных законов, касающихся окружающей среды, к эффективным средствам правовой защиты.**

### *Комментарий*

27. Обязательства государств по предоставлению доступа к судебным и другим процедурам, обеспечивающим эффективные средства правовой защиты в случае нарушения прав человека<sup>15</sup>, распространяются на средства правовой защиты в случае нарушения прав человека, связанных с окружающей средой. В этой связи государства должны обеспечить доступ к эффективным средствам правовой защиты в случае нарушения обязательств, предусмотренных настоящими рамочными принципами, включая те из них, которые касаются прав на свободу выражения мнений, ассоциации и мирных собраний (рамочный принцип 5), доступа к экологической информации (рамочный принцип 7) и участия общественности в процессе принятия экологических решений (рамочный принцип 9).

28. Кроме того, взяв на себя обязательства по принятию, поддержанию и укреплению основных экологических стандартов (рамочные принципы 11 и 12), каждое государство должно обеспечить, чтобы отдельные лица имели доступ к эффективным средствам правовой защиты от частных субъектов и государственных органов, не соблюдающих законы государства, касающиеся окружающей среды.

29. Для того чтобы обеспечить наличие эффективных средств правовой защиты, государствам следует предоставлять отдельным лицам доступ к судебным и административным процедурам, соответствующим базовым требованиям, касающимся в том числе: а) беспристрастности, независимости, доступности, транспарентности и справедливости; б) своевременного рассмотрения жалоб; в) наличия необходимого опыта и ресурсов; г) возможности обжалования в вышестоящий орган; и е) наличия полномочий по принятию имеющих обязательную силу решений о принятии временных мер, компенсации, реституции и возмещении ущерба, которые могут выступать в качестве эффективных средств правовой защиты в случае нарушений. В рамках этих процедур должна быть предусмотрена возможность подачи жалоб в отношении как неизбежных и предсказуемых, так и прошлых и текущих нарушений. Государствам следует обеспечить публикацию и незамедлительную и эффективную реализацию принятых решений.

<sup>15</sup> См., например, Всеобщую декларацию прав человека, статья 8; Международный пакт о гражданских и политических правах, пункт 3 статьи 2.

30. Государствам следует ознакомить общественность с порядком действий для получения доступа к этим процедурам и оказывать помощь для преодоления возникающих при этом трудностей, связанных с языком, неграмотностью, расходами и расстоянием. Процессуальная правоспособность должна иметь широкое толкование, а государствам следует признать право коренных народов и других общинных землевладельцев представлять жалобы в случае нарушения их коллективных прав. Все лица, желающие получить доступ к средствам правовой защиты, должны быть защищены от какого-либо преследования, в том числе от угроз и насилия. Государствам следует обеспечить защиту от необоснованных исков, направленных на то, чтобы запугать жертв и не дать им воспользоваться средствами правовой защиты.

## Рамочный принцип 11

**Государствам следует разработать содержательные экологические стандарты, имеющие недискриминационный и нерегрессивный характер или иным образом способствующие уважению, защите и осуществлению прав человека, и поддерживать их осуществление.**

### *Комментарий*

31. В целях защиты от экологического ущерба и принятия необходимых мер для полноценного осуществления прав человека, которые зависят от окружающей среды, государства должны разработать, поддерживать и применять эффективные правовые и институциональные рамки для пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой. Такие рамки должны включать в себя содержательные экологические стандарты, в том числе в отношении качества воздуха, глобального климата, качества пресной воды, загрязнения морской среды, отходов, токсичных веществ, охраняемых районов, охраны окружающей среды и биологического разнообразия.

32. В идеале экологические стандарты должны устанавливаться и осуществляться на тех уровнях, которые позволили бы предотвратить нанесение любого антропогенного ущерба окружающей среде и обеспечить доступ к безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей среде. Ограниченность ресурсов может, однако, помешать незамедлительной реализации прав на здоровье, питание, воду и других экономических, социальных и культурных прав. Обязательство государств обеспечить постепенно полное осуществление этих прав всеми надлежащими способами<sup>16</sup> требует от них принятия осознанных, конкретных и как можно более четко нацеленных на достижение этой цели мер. При этом государство обладает определенной свободой при решении вопроса о том, какие способы являются наиболее надлежащими, в свете имеющихся ресурсов<sup>17</sup>. Аналогичным образом ряд правозащитных органов, применяющих гражданские и политические права, такие как права на жизнь и на уважение частной и семейной жизни, выразили мнение, что определение надлежащего уровня охраны окружающей среды в некоторой степени зависит от государств, учитывая необходимость обеспечения баланса между достижением цели по предотвращению нанесения любого ущерба окружающей среде и других социальных целей<sup>18</sup>.

33. Эта свобода имеет некоторые ограничения. Одна из трудностей заключается в том, что решения относительно разработки и внедрения надлежащих уровней защиты окружающей среды должны всегда соответствовать обязательствам по недискриминации (рамочный принцип 3). Еще одним сдерживающим фактором

<sup>16</sup> См. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, пункт 1 статьи 2.

<sup>17</sup> См. замечание общего порядка № 3 (1990 год) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о природе обязательств государств-участников.

<sup>18</sup> См., например, постановление Европейского суда по правам человека по делу *Хаттон и другие против Соединенного Королевства* (дело № 36022/97) от 8 июля 2003 года, пункт 98. См. также Рио-де-Жанейскую декларацию по окружающей среде и развитию, принцип 11.

является сильная презумпция недопустимости регрессивных мер в отношении постепенного осуществления экономических, социальных и культурных прав<sup>19</sup>. К числу других факторов, которые следует учитывать при оценке того, способствуют ли экологические стандарты иным образом уважению, поощрению и осуществлению права человека, относятся следующие:

a) эти стандарты должны быть разработаны в рамках процедуры, которая сама по себе соответствует правозащитным обязательствам, включая обязательства по защите прав на свободу выражения мнений, ассоциации и мирных собраний, информацию, участие и средства правовой защиты (рамочные принципы 4–10);

b) стандарты должны составляться с учетом всех соответствующих международных стандартов в области защиты окружающей среды, здравоохранения и безопасности, например принятых Всемирной организацией здравоохранения, и соответствовать им настолько, насколько это возможно;

c) стандарты должны основываться на наилучших имеющихся научных знаниях. Вместе с тем отсутствие полной научной уверенности не может быть использовано в качестве причины для отсрочки принятия эффективных и соразмерных мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды, особенно в тех случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба<sup>20</sup>. Государствам следует принимать предупредительные меры в целях защиты от такого ущерба;

d) стандарты должны соответствовать всем применимым правозащитным обязательствам. Например, во всех действиях в отношении детей первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка<sup>21</sup>;

e) наконец, учитывая влияние этих стандартов на полноценное осуществление прав человека, они не должны приводить к неоправданному или необоснованному дисбалансу между защитой окружающей среды и достижением других социальных целей<sup>22</sup>.

## Рамочный принцип 12

**Государствам следует обеспечить эффективное применение разработанных ими экологических стандартов государственными и частными субъектами.**

### *Комментарий*

34. Государственные органы должны соблюдать соответствующие экологические нормы в своей собственной деятельности, а также контролировать и обеспечивать соблюдение стандартов путем предотвращения, расследования и наказания нарушений со стороны как частных субъектов, так и государственных органов. В частности, государства должны регулировать деятельность предприятий в целях обеспечения защиты от нарушений прав человека в результате нанесения экологического ущерба и обеспечить наличие средств правовой защиты в случае таких нарушений. Государствам следует проводить программы профессиональной подготовки для сотрудников правоохранительных и судебных органов, с тем чтобы обеспечить понимание и применение ими экологического законодательства, и принимать эффективные меры для того, чтобы не позволить коррупции помешать осуществлению и соблюдению законов об охране окружающей среды.

<sup>19</sup> См. замечание общего порядка № 3 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пункт 9.

<sup>20</sup> См. Рио-де-Жанейрскую декларацию по окружающей среде и развитию, принцип 15.

<sup>21</sup> См. Конвенцию о правах ребенка, пункт 1 статьи 3.

<sup>22</sup> Например, решение допустить масштабное загрязнение нефтью в пользу достижения целей в области экономического развития нельзя считать разумным в связи с его катастрофическими последствиями для осуществления прав на жизнь, здоровье, питание и воду. См. Африканскую комиссию по правам человека и народов, *Social and Economic Rights Action Centre and Centre for Economic and Social Rights v. Nigeria*, сообщение № 155/96 (2001 год).

35. В соответствии с Руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека ответственность предприятий за соблюдение прав человека включает обязанность избегать оказания или содействия оказанию неблагоприятного воздействия на права человека в случае нанесения ущерба окружающей среде, устранять такое воздействие в случае, когда оно имело место, и стремиться смягчать неблагоприятное воздействие на права человека, которое непосредственно связано с их деятельностью, продукцией или услугами вследствие их деловых отношений. Предприятиям следует соблюдать все применимые законы об охране окружающей среды, четко формулировать программные обязательства в целях выполнения своих обязательств по соблюдению прав человека путем принятия мер по защите окружающей среды, внедрения процессов должной осмотрительности применительно к защите прав человека (включая оценку воздействия на права человека) для выявления, предотвращения, смягчения последствий и представления отчетности о том, как они устраняют неблагоприятное воздействие на права человека, и нейтрализовать любое неблагоприятное воздействие на права человека, которое они вызвали или которому они способствовали.

### Рамочный принцип 13

**Государствам следует сотрудничать друг с другом в целях разработки, применения и обеспечения соблюдения эффективных международных правовых рамок по предотвращению, уменьшению и устранению последствий трансграничного и глобального экологического ущерба, который препятствует полноценному осуществлению прав человека.**

#### *Комментарий*

36. Обязательство государств сотрудничать друг с другом в целях обеспечения всеобщего уважения и соблюдения прав человека<sup>23</sup> требует от них принятия совместных мер по борьбе с трансграничными и глобальными угрозами для прав человека. Нанесение трансграничного и глобального ущерба окружающей среде может иметь серьезные последствия для полноценного осуществления прав человека. Для устранения последствий такого ущерба необходимо международное сотрудничество. Государства заключили соглашения в отношении многих международных экологических проблем, включая изменение климата, истощение озонового слоя, трансграничное загрязнение воздуха, загрязнение морской среды, опустынивание и сохранение биоразнообразия.

37. Обязательство по осуществлению международного сотрудничества не требует от государств принятия одних и тех же мер. Обязанности, которые являются необходимыми и надлежащими для каждого конкретного государства, зависят от ситуации внутри него, а их обязательства, предусмотренные межгосударственными соглашениями, могут быть соответствующим образом адаптированы с учетом их возможностей и имеющихся проблем. Многосторонние природоохранные соглашения часто содержат разные требования для государств, находящихся на разных уровнях экономического развития, и предусматривают оказание технической и финансовой помощи со стороны развитых государств другим государствам.

38. После определения круга своих обязательств государства, тем не менее, должны соблюдать их добросовестно. Ни одно государство не должно стремиться отказаться от какого-либо из своих международных обязательств по предотвращению нанесения трансграничного или глобального ущерба окружающей среде. Государствам следует постоянно следить за достаточностью имеющихся у них обязательств. В тех случаях, когда обязанности и обязательства являются недостаточными, государствам следует незамедлительно принять необходимые меры для их усиления с учетом того, что отсутствие полной научной уверенности не может быть использовано в качестве причины для отсрочки принятия эффективных и соразмерных мер по обеспечению доступа к безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей среде.

<sup>23</sup> См. Устав Организации Объединенных Наций, статьи 55–56; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, пункт 1 статьи 2.

39. Кроме того, государства должны соблюдать свои правозащитные обязательства, касающиеся окружающей среды, в контексте других международно-правовых документов, таких как соглашения об экономическом сотрудничестве и международные механизмы финансирования. Например, им следует обеспечить, чтобы соглашения по стимулированию международной торговли и инвестиций способствовали, а не препятствовали соблюдению, защите и осуществлению прав человека со стороны государств и обеспечению доступа к безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей среде. Международным финансовым учреждениям и государственным органам, предоставляющим международную помощь, следует принять и соблюдать экологические и социальные гарантии, согласующиеся с правозащитными обязательствами, в том числе за счет: а) требований о проведении экологической и социальной оценки каждого предлагаемого проекта или программы; б) обеспечения активного участия общественности; в) обеспечения наличия эффективных процедур, в рамках которых возможные жертвы могут получить доступ к средствам правовой защиты; г) требований о принятии правовых и институциональных гарантий для защиты от экологических и социальных рисков; и е) разработки специальных мер защиты для коренных народов и лиц, находящихся в уязвимом положении.

## Рамочный принцип 14

**Государствам следует принимать дополнительные меры для защиты лиц, наиболее уязвимых к экологическому ущербу или подвергающихся в связи с ним особому риску, с учетом их потребностей, рисков и возможностей.**

### *Комментарий*

40. Совет по правам человека признал, что, хотя последствия нанесения ущерба окружающей среде для осуществления прав человека затрагивают отдельных лиц и сообщества во всем мире, наиболее остро ощущают их те слои населения, которые уже находятся в уязвимом положении<sup>24</sup>. Лица могут оказаться в уязвимом положении из-за повышенной восприимчивости к какому-либо типу экологического ущерба, в силу того, что они лишены возможности осуществлять свои права человека, или по обеим этим причинам. Уязвимость к экологическому ущербу представляет собой «взаимосвязь между воздействием физических угроз на благополучие людей и способностью людей и общин справляться с этими угрозами»<sup>25</sup>.

41. К лицам, подвергающимся повышенному риску в результате нанесения ущерба окружающей среде по одной или обеим причинам, часто относятся женщины, дети, лица, живущие в условиях нищеты, коренные народы и традиционные общины, пожилые люди, инвалиды, этнические, расовые или другие меньшинства и перемещенные лица<sup>26</sup>. Существует множество примеров потенциальной уязвимости:

а) в большинстве домашних хозяйств на женщин ложится основная ответственность за водоснабжение и гигиену. В случае загрязнения водных источников они подвергаются повышенному риску инфицирования, а если им приходится преодолевать большее расстояние в поисках безопасных источников воды, повышается их риск подвергнуться нападению (см. A/HRC/33/49). Тем не менее они, как правило, не участвуют в процессах принятия решений, касающихся водных ресурсов и санитарии;

б) дети уязвимы по многим причинам, в том числе из-за того, что они менее развиты физически и менее устойчивы ко многим видам экологического ущерба. Из 6 млн случаев смерти детей в возрасте до пяти лет в 2015 году 1,5 млн можно было

<sup>24</sup> См. резолюцию 34/20 Совета по правам человека.

<sup>25</sup> Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде, «Глобальная экологическая перспектива 3» (2002 год), стр. 302 английского текста.

<sup>26</sup> Многие лица оказываются в уязвимом положении и подвергаются дискриминации по более чем одному признаку, например дети, живущие в условиях нищеты, и женщины из числа коренных народов.

бы предотвратить посредством сокращения экологических рисков. Кроме того, воздействие загрязнителей и других видов экологического ущерба в детстве приводит к возникновению пожизненных проблем со здоровьем, в частности повышает вероятность рака и других заболеваний (см. A/HRC/37/58);

с) лица, живущие в условиях нищеты, зачастую не имеют надлежащего доступа к безопасной питьевой воде и санитарным услугам, чаще пользуются древесиной, углем и другими твердыми видами топлива для обогрева и приготовления пищи, что приводит к бытовому загрязнению воздуха;

d) коренные народы и другие традиционные общины, физическое существование и культура которых зависят от традиционно принадлежащих им территорий, подвергаются все большему давлению со стороны правительств и предприятий, желающих использовать их ресурсы. Они, как правило, отстраняются от участия в принятии решений, а их права зачастую игнорируются или нарушаются;

e) пожилые люди могут также быть уязвимы к экологическому ущербу, так как они более восприимчивы к жаре, загрязнителям и трансмиссивным болезням, помимо прочего;

f) уязвимость инвалидов к стихийным бедствиям и экстремальным погодным явлениям зачастую усугубляется наличием препятствий для получения ими информации о чрезвычайных ситуациях в доступном формате и ограниченным доступом к средствам транспорта, укрытию и помощи;

g) в связи с тем, что расовые, этнические и другие меньшинства зачастую оказываются в маргинализованном положении и не обладают никакой политической властью, их общины часто становятся местом размещения свалок, нефтеперерабатывающих заводов, электростанций и других объектов, загрязняющих окружающую среду, в результате чего они подвергаются более высокому уровню загрязнения воздуха и других видов экологического ущерба;

h) стихийные бедствия и другие виды экологического ущерба зачастую приводят к внутреннему перемещению и трансграничной миграции, что может усугублять уязвимость и приводить к дополнительным нарушениям и ущемлению прав человека (см. A/66/285 и A/67/299).

42. В целях защиты прав лиц, находящихся в особо уязвимом положении или подвергающихся риску в результате экологического ущерба, государствам следует обеспечить учет в своих законах и политике того факта, что некоторые группы населения более уязвимы к экологическому ущербу и что отдельные лица сталкиваются с препятствиями при осуществлении своих прав человека, связанных с окружающей средой.

43. Например, государствам следует осуществлять сбор дезагрегированных данных о конкретных последствиях нанесения ущерба окружающей среде для отдельных групп населения, проводя, в случае необходимости, дополнительные исследования, которые могут лечь в основу законов и стратегий, направленных на обеспечение надлежащей защиты от такого ущерба. Государствам следует принимать эффективные меры для повышения осведомленности об экологических угрозах среди лиц, подвергающихся наибольшему риску. В рамках мониторинга и предоставления отчетности по экологическим вопросам государствам следует предоставлять подробную информацию о существующих угрозах и положении наиболее уязвимых групп населения. При оценке экологических и правозащитных последствий предлагаемых проектов и стратегий должен проводиться тщательный анализ последствий, в частности для наиболее уязвимых групп населения. В случае если речь идет о коренных народах или местных общинах, оценку следует проводить в соответствии с руководящими принципами, принятыми Конференцией Сторон Конвенции о биологическом разнообразии<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Агуэй-гу: добровольные руководящие принципы проведения оценок культурных, экологических и социальных последствий предлагаемой реализации или возможного влияния

44. Государствам следует разработать образовательные, просветительские и информационные программы по экологическим вопросам для устранения препятствий, связанных с неграмотностью, языками меньшинств, удаленностью от государственных органов и ограниченным доступом к информационным технологиям, с тем чтобы обеспечить реальный доступ к таким программам и к экологической информации для всех людей в понятной для них форме. Кроме того, государствам следует принимать меры для обеспечения равноправного и эффективного участия всех затрагиваемых групп населения в принятии соответствующих решений, учитывая особые потребности уязвимых и маргинализированных групп населения.

45. Государствам следует обеспечить, чтобы разработанные ими правовые и институциональные рамки по защите окружающей среды служили для эффективной защиты лиц, находящихся в уязвимом положении. Они должны выполнять свои обязательства по недискриминации (рамочный принцип 3) и все прочие обязательства в отношении конкретных групп населения. Например, при разработке любой экологической политики или мер, которые могут затрагивать права детей первоочередное внимание должно уделяться наилучшему обеспечению интересов ребенка<sup>28</sup>.

46. При разработке и осуществлении международных природоохранных соглашений государствам следует принимать во внимание существующие стратегии и программы по выявлению и защите групп населения, наиболее уязвимых к угрозам, упоминаемым в этих соглашениях<sup>29</sup>. Внутренние и международные экологические стандарты должны устанавливаться на тех уровнях, которые обеспечивают защиту наиболее уязвимых групп населения от ущерба, а государствам следует использовать соответствующие индикаторы и ориентиры для оценки осуществления. В тех случаях, когда принятие мер по защите или смягчению неблагоприятных последствий представляется невозможным или неэффективным, государства должны облегчить доступ наиболее уязвимых к экологическому ущербу лиц к эффективным средствам правовой защиты в случае нарушения и ущемления их прав.

## **Рамочный принцип 15**

**Государствам следует выполнять свои обязательства по отношению к коренным народам и членам традиционных общин, в том числе посредством:**

- a) признания и защиты их прав на земли, территории и ресурсы, которыми они традиционно владели и которые они традиционно занимали или иным образом использовали;**
- b) проведения консультаций с ними и получения их свободного, предварительного и осознанного согласия при принятии решений о переселении их в другое место или при принятии любых других мер, которые затрагивают их земли, территории или ресурсы;**
- c) уважения и защиты их традиционных знаний и видов практики, касающихся защиты и устойчивого использования их земель, территорий и ресурсов;**
- d) обеспечения законного и справедливого распределения выгод от деятельности, осуществляемой на их землях и территориях, или при использовании их ресурсов.**

проектов в местах расположения святынь, а также на землях и в акваториях, традиционно занимаемых или используемых коренными и местными общинами.

<sup>28</sup> См. Конвенцию о правах ребенка, пункт 1 статьи 3.

<sup>29</sup> См., например, Минаматскую конвенцию о ртути, пункт 1 а) статьи 16, приложение С.

*Комментарий*

47. Коренные народы особенно уязвимы к экологическому ущербу из-за тесной взаимосвязи с природными экосистемами на своих исконных территориях. В Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, Конвенции Международной организации труда (МОТ) о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах 1989 года (Конвенция 169) и других правозащитных и природоохранных соглашениях излагаются обязательства государств в отношении прав коренных народов. Они включают четыре приведенных в настоящем документе обязательства, которые имеют прямое отношение к правам человека коренных народов, касающимся окружающей среды, но не ограничиваются ими.

48. Традиционные (иногда называемые «местными») общины, которые не идентифицируют себя в качестве коренных, также могут иметь тесную связь с традиционно принадлежащими им территориями, а их существование и культура могут напрямую зависеть от природных ресурсов. Примером могут служить потомки африканцев, переселенных в Латинскую Америку в качестве рабов, которые бежали и образовали свои племенные общины. В целях защиты прав человека членов таких традиционных общин государства должны выполнять свои обязательства и по отношению к ним. Несмотря на то, что они не всегда идентичны обязательствам в отношении коренных народов, они должны включать изложенные ниже положения (см. A/HRC/34/49, пункты 52–58).

49. Во-первых, государства обязаны признавать и защищать права коренных народов и традиционных общин на земли, территории и ресурсы, которыми они традиционно владели, которые они занимали или использовали, в том числе на те, к которым у них есть традиционный доступ для осуществления их жизненно необходимой и традиционной деятельности<sup>30</sup>. Признание этих прав должно осуществляться с должным уважением к обычаям, традициям и системам землевладения соответствующих коренных народов<sup>31</sup>. Даже без формального признания прав собственности и делимитации и демаркации границ государства должны обеспечивать защиту от действий, которые могут влиять на стоимость, использование или эксплуатацию земель, территорий или ресурсов, в том числе путем установления надлежащих мер наказания в отношении лиц, вторгающихся на эти земли или использующих их без разрешения<sup>32</sup>.

50. Во-вторых, государства должны обеспечивать полное и эффективное участие коренных народов и традиционных общин в процессе принятия решений по всему спектру вопросов, затрагивающих их жизнь. Государства обязаны консультироваться с ними при принятии решений о законодательных или административных мерах, которые могут непосредственно затрагивать их интересы, до начала осуществления или до выдачи разрешений на осуществление любых программ по разведке или разработке ресурсов, находящихся на их землях или территориях, и при оценке того, могут ли они оставить свои земли или территории или каким-либо иным образом передать права собственности на них за пределы своих общин<sup>33</sup>. Государствам следует проводить оценку экологических и социальных последствий предлагаемых мер и обеспечить, что вся соответствующая информация представлялась им в понятной и доступной форме (рамочные принципы 7–8). Консультации с коренными народами и традиционными общинами должны проводиться в соответствии с их обычаями и традициями на раннем этапе процесса принятия решений (рамочный принцип 9).

51. Получение свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов или традиционных общин, как правило, требуется на этапе, предваряющем принятие или осуществление любых законов, стратегий или мер, которые могут

<sup>30</sup> См. Конвенцию МОТ о коренных народах 1989 года (Конвенция 169), статьи 14–5.

Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, статьи 26–27.

<sup>31</sup> См. Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, пункт 3 статьи 26.

<sup>32</sup> См. Конвенцию МОТ о коренных народах 1989 года (Конвенция 169), статья 18.

<sup>33</sup> Там же, статьи 6, 15 и 17.

затронуть их интересы, в особенности перед утверждением проектов, касающихся их земель, территорий или ресурсов, включая разведку и разработку полезных ископаемых, водных или других ресурсов<sup>34</sup>. Переселение коренных народов или традиционных общин может быть произведено только при наличии их свободного, предварительного и осознанного согласия и после заключения соглашения, предусматривающего справедливую и честную компенсацию и в тех случаях, когда это возможно, варианты возвращения<sup>35</sup>.

52. В-третьих, государствам следует уважать и защищать знания и виды практики коренных народов и традиционных общин, касающиеся сохранения и устойчивого использования их земель, территорий и ресурсов<sup>36</sup>. Коренные народы и традиционные общины имеют право на сохранение и охрану окружающей среды и производительной способности их земель, территорий и ресурсов, а также на получение помощи со стороны государств в целях обеспечения такого сохранения и охраны<sup>37</sup>. Государства должны соблюдать обязательства в отношении проведения консультаций и получения согласия при создании охраняемых районов на землях и территориях коренных народов и традиционных общин, и обеспечить, чтобы они принимали полноценное и эффективное участие в управлении такими охраняемыми районами<sup>38</sup>.

53. В-четвертых, государства должны обеспечить наличие у коренных народов и традиционных общин, затрагиваемых деятельностью по добыче природных ресурсов, использованием их традиционных знаний и генетических ресурсов и другими действиями, касающимися их земель, территорий или ресурсов, возможности справедливого и равного пользования выгодами от такой деятельности<sup>39</sup>. Распределение этих выгод среди затрагиваемых коренных народов и традиционных общин должно происходить в рамках консультаций и в соответствии с их собственными приоритетами. Наконец, государства должны обеспечить наличие эффективных средств правовой защиты в случае нарушения их прав (рамочный принцип 10) и справедливого возмещения ущерба, нанесенного в ходе любой деятельности, затрагивающей их земли, территории или ресурсы<sup>40</sup>. Они имеют право на возмещение ущерба или, если это невозможно, на справедливую компенсацию за земли, территории и ресурсы, которыми они традиционно владели или которые они иным образом занимали или использовали и которые были конфискованы, отчуждены, заняты, использованы или которым был нанесен ущерб без их свободного, предварительного и осознанного согласия<sup>41</sup>.

## Рамочный принцип 16

**Государствам следует обеспечить уважение, защиту и соблюдение прав человека в своих усилиях по устранению экологических проблем и достижению устойчивого развития.**

<sup>34</sup> См. Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, статья 19, пункт 2 статьи 29 и статья 32. См. также Нагойский протокол регулирования доступа к генетическим ресурсам и совместного использования на справедливой и равной основе выгод от их применения к Конвенции о биологическом разнообразии, статьи 6–7 (необходимость согласия для получения доступа к генетическим ресурсам и традиционным знаниям).

<sup>35</sup> См. Конвенцию МОТ о коренных народах 1989 года (Конвенция 169), статья 16; Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, статья 10.

<sup>36</sup> См. Конвенцию о биологическом разнообразии, пункт j) статьи 8 и пункт c) статьи 10.

<sup>37</sup> См. Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, пункт 1 статьи 29.

<sup>38</sup> См. Конвенцию МОТ о коренных народах 1989 года (Конвенция 169), пункт 1 статьи 15.

<sup>39</sup> Там же, пункт 2 статьи 15. Конвенция о биологическом разнообразии, пункт j) статьи 8; Нагойский протокол, статья 5; Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке, пункт g) статьи 16.

<sup>40</sup> См. Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, пункт 3 статьи 32.

<sup>41</sup> Там же, статья 28.

*Комментарий*

54. Обязательства государств по уважению, защите и соблюдению прав человека сохраняются в контексте принятия и осуществления ими мер по устранению экологических проблем и достижению устойчивого развития. Действия государства по предотвращению, сокращению или устранению последствий экологического ущерба в целях достижения одной или нескольких целей в области устойчивого развития и принятие мер в связи с изменением климата не освобождает его от выполнения своих правозащитных обязательств<sup>42</sup>.

55. Достижение экологических целей и целей в области развития в соответствии с правозащитными нормами способствует не только укреплению человеческого достоинства, равенства и свободы и реализации всех прав человека, но и информированию и укреплению политики. Например, предоставление лицам, чьи интересы оказываются затронуты в наибольшей степени, информации, возможности свободно выражать свое мнение и участвовать в процессе принятия решений способствует повышению законности, последовательности, надежности и устойчивости разрабатываемых стратегий. Однако наиболее важно то, что применение правозащитного подхода при разработке экологических и правозащитных стратегий способствует улучшению жизни людей, которые зависят от безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей среды, т. е. всех людей.

---

---

<sup>42</sup> См. одиннадцатый пункт преамбулы Парижского соглашения.