



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
6 August 2009
Russian
Original: English

Шестьдесят четвертая сессия

Пункт 71(b) предварительной повестки дня*

Поощрение и защита прав человека:

вопросы прав человека, включая альтернативные
подходы в деле содействия эффективному
осуществлению прав человека и основных свобод

Право на адекватное жилье

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о праве на адекватное жилье как компоненте права на адекватный жизненный уровень, а также праве на недискриминацию Ракель Ролник, представленный в соответствии с резолюцией 6/27 Совета по правам человека.

* A/64/150.



Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на адекватное жилье как компоненте права на адекватный жизненный уровень, а также праве на недискриминацию

Резюме

Настоящий доклад, представленный в соответствии с резолюцией 6/27 Совета по правам человека, является вторым докладом Специального докладчика по вопросу о праве на адекватное жилье как компоненте права на адекватный жизненный уровень, а также праве на недискриминацию, представляемым Генеральной Ассамблее.

В этом докладе обсуждаются последствия изменения климата для осуществления права на адекватное жилье. В нем содержится краткий обзор масштабов и интенсивности изменения климата, его последствий для экстремальных климатических явлений и его воздействия на городские и сельские районы, включая незапланированные и необслуживаемые поселения, мобильность людей, малые острова и низколежащие прибрежные зоны. В нем излагаются также соответствующие международные стандарты и обязательства в области прав человека, относящиеся к праву на жилье, и обсуждается важная роль международного сотрудничества в целях решения проблем, связанных с неизбежными последствиями изменения климата. В нем рассматриваются стратегии смягчения последствий изменения климата и адаптации к изменению климата с точки зрения прав человека в контексте права на адекватное жилье. Наконец, Специальный докладчик представляет предварительные выводы по вопросу о взаимосвязи между изменением климата и правом на адекватное жилье и настоятельно призывает государства принять ряд мер, включая выполнение их обязательств в области прав человека в контексте смягчения последствий изменения климата и адаптации к его неизбежным последствиям.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Краткий обзор	4
III. Изменение климата и право на адекватное жилье	7
A. Последствия изменения климата для обеспеченности жильем в городских поселениях	7
B. Изменение климата и мобильность людей	10
C. Последствия повышения уровня моря для жилья на малых островах и в низколежащих прибрежных районах	13
IV. Подход к климатическим изменениям с точки зрения осуществления права на жилье в контексте прав человека	14
A. Международные обязательства в области прав человека в контексте обсуждения права на адекватное жилье	14
B. Международное сотрудничество	15
C. Смягчение последствий изменения климата: стратегии и их значение для жилья	17
D. Адаптация к изменению климата: последствия для жилья	20
V. Выводы и рекомендации	24

I. Введение

1. В декабре 2007 года в своей резолюции 6/27 Совет по правам человека пересмотрел мандат Специального докладчика по вопросу о праве на адекватное жилье как компоненте права на адекватный жизненный уровень, а также праве на недискриминацию и продлил срок его действия.

2. В контексте представления своего прошлого доклада Генеральной Ассамблее (A/63/275) Специальный докладчик изложила свои взгляды на мандат и программу работы. Она выразила свою заинтересованность в расширении масштабов осуществления мандата по ряду вопросов, включая вопрос о взаимосвязи между изменением климата и правом на адекватное жилье.

3. Настоящий доклад подготовлен на основе тематических исследований, информации, собранной во время поездки Специального докладчика на Мальдивы в феврале 2009 года, и обмена знаниями в рамках конференций и семинаров по вопросам изменения климата и его возможных последствий для обеспечения реализации права на как можно более высокий уровень жизни и особенно права на адекватное жилье.

4. Цель настоящего доклада заключается не в изучении причин изменения климата, а в рассмотрении его последствий для осуществления права на адекватное жилье, особенно в том, что касается усиления существующих факторов уязвимости под воздействием изменения климата. В докладе содержится краткий обзор масштабов и интенсивности изменения климата, его последствий для экстремальных климатических явлений и его возможного воздействия на городские и сельские районы, включая незапланированные и необслуживаемые поселения, мобильность людей, малые острова и низколежащие прибрежные зоны. В докладе анализируются соответствующие международные стандарты и обязательства в области прав человека, относящиеся к праву на адекватное жилье. В нем также рассматриваются стратегии смягчения последствий изменения климата и адаптации к изменению климата с точки зрения прав человека в контексте права на адекватное жилье. В конце доклада содержатся рекомендации, в частности в отношении стратегий смягчения последствий и адаптации, которые разрабатываются и обсуждаются на местном, национальном и международном уровнях.

II. Краткий обзор

5. В 2007 году Межправительственная группа экспертов по изменению климата¹ указала на то, что в настоящее время Земля нагревается быстрее, чем когда-либо за всю известную историю человечества. В своем четвертом докладе об оценке Группа подтвердила общее мнение ученых о том, что в настоящее время явно происходит глобальное потепление, и указала на высокую вероятность того, что темпы потепления являются самыми высокими за последние 10 000 лет.

¹ Межправительственная группа экспертов по изменению климата была создана в 1988 году Всемирной метеорологической организацией и Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде в целях проведения оценки информации, имеющей важное значение для разработки научной основы определения риска антропогенного изменения климата, его потенциальных последствий и возможных стратегий реагирования.

6. Группа пришла также к выводу о том, что глобальное потепление вероятнее всего вызвано последствиями человеческой деятельности, главным образом изменениями в использовании ископаемого топлива и землепользовании, которые произошли в основном в период после промышленной революции. Содержание углекислого газа в атмосфере Земли намного превосходит уровни, существовавшие 650 000 лет назад, судя по пробам верхнего слоя полярного льда². Это уже приводит к возникновению линейной тенденции, показатели которой вдвое превышают соответствующие показатели за последние 100 лет. Одиннадцать лет за период с 1995 по 2006 год входят в число 12 самых теплых лет за всю известную историю человечества, и эта тенденция приводит к потеплению глубинных океанических вод, таянию ледников и повышению уровня моря. По оценкам Группы, при сохранении существующих тенденций потепления до конца столетия уровень моря поднимется на дополнительные 0,23–0,47 метра и средняя температура может подняться на 6 градусов Цельсия³.

7. В рамках усилий по решению проблем, возникающих в связи с быстрым потеплением климата на планете, в настоящее время ведутся переговоры в целях заключения нового соглашения, которое должно заменить собой Киотский протокол⁴ к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата⁵. Этот новый договор, который планируется согласовать на предстоящей Конференции сторон, запланированной к проведению в Копенгагене в декабре 2009 года, будет направлен на эффективное смягчение последствий тенденций к потеплению при одновременной подготовке к адаптации к неизбежным последствиям изменения климата.

8. Глобальное потепление приводит к более продолжительным засухам и угрожает превратить целые регионы мира в пустыни. Потепление земного климата приводит также к изменению уровня, интенсивности и частотности осадков. Это подразумевает возникновение более интенсивных и продолжительных ураганов и других экстремальных климатических явлений, а также повышение риска ущерба в результате наводнений и ураганов. Хотя невозможно увязать какое-либо конкретное климатическое явление с изменением климата Земли, было установлено, что глобальное потепление ведет к усилению ураганов, которые часто становятся причиной бедствий⁶. Группа нашла также подтверждение того, что за период начиная примерно с 1970 года повысилась интенсивность тропических циклонов в Северной Атлантике. Кроме того, Группа заявила: «Вероятно, в будущем возрастет интенсивность тропических циклонов (тайфунов и ураганов) при повышении их максимальной мощности и скорости ветра, а также увеличении уровня осадков в связи с текущим повышением температуры поверхности тропических морей»⁷.

² Intergovernmental Panel on Climate Change, “Summary for policymakers”, report of Working Group I of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007.

³ Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, contribution of Working Group II to the fourth assessment report of the Panel (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2007).

⁴ FCCC/CP/1997/7/Add.1, decision 1/CP.3, annex.

⁵ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1771, No. 30822.

⁶ National Office of Oceanic and Atmospheric Research, “Global warming and hurricanes”.

С текстом на английском языке можно ознакомиться на веб-сайте http://www.oar.noaa.gov/spotlite/archive/spot_gfdl.html, по состоянию на 29 июня 2009 года.

⁷ Intergovernmental Panel on Climate Change, Working Group I report, “Summary for

9. В период с 2000 по 2004 годы ежегодно отмечалось в среднем 326 бедствий, связанных с климатическими явлениями, которые затрагивали около 262 млн. человек, что более чем вдвое превышает соответствующий показатель за первую половину 80-х годов прошлого века⁸. Наглядный пример: сезон ураганов в Атлантике 2005 года был самым интенсивным за всю известную историю — за этот сезон произошло 27 поименованных ураганов и погибло более 1600 человек. В 2004 году впервые обрушился ураган на южное побережье Бразилии⁹. В том же году произошла засуха в районе Африканского Рога и в южной части Африки. В следующем году многие из стран, находящихся в тех же районах, испытали на себе обширные наводнения. В 2007 году в период сезона дождей в Южной Азии произошли сильные наводнения и ураганы, приведшие к гибели более 1000 человек в Бангладеш, Индии, южной части Непала и Пакистане, а также к перемещению более 14 млн. человек в Индии и 7 млн. человек в Бангладеш. По данным Всемирной продовольственной программы, 57 стран, в том числе 29 стран Африки, 19 стран Азии и 9 стран Латинской Америки испытали на себе катастрофические последствия наводнений, засух и периодов аномальной жары¹⁰.

10. Последствия экстремальных климатических явлений будут в непропорционально высокой степени ощущаться в развивающихся странах. За период 1990–1998 годов на развивающиеся страны приходилось 94 процента от 568 произошедших в мире крупных стихийных бедствий и 97 процентов всех случаев гибели людей в результате стихийных бедствий¹¹. Помимо того, что многие развивающиеся страны подвержены экстремальным климатическим явлениям из-за своего географического положения, в бедных странах не имеется ресурсов, инфраструктуры и систем страхования, необходимых для защиты населения этих стран от последствий стихийных бедствий⁸. Например, в период 2000–2004 годов в среднем 1 из 19 человек, проживающих в развивающихся странах, был подвержен одному климатическому катаклизму в год, в то время как в странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития соответствующий показатель составлял 1 из 1500 человек¹². Япония более подвержена рискам, связанным с ураганами, циклонами и наводнениями, по сравнению с Филиппинами, однако за период 2000–2004 годов среднее число погибших в результате бедствий составило 711 человек в Филиппинах и 66 человек в Японии⁸.

11. Ставки высоки, особенно для беднейших слоев населения мира. Экстремальные климатические явления и стихийные бедствия ставят под угрозу ряд

policymakers”, in *Climate Change 2007: The Physical Science basis* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press), p. 9.

⁸ United Nations Development Programme, *Human Development Report 2007/2008, Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World* (United Nations Development Programme, 2007).

⁹ *Up in smoke? Latin America and the Caribbean: The Threat from Climate Change to the Environment and Human Development*, third report of the Working Group on Climate Change and Development, August 2006.

¹⁰ “Global food crisis looms as climate change and fuel shortages bite”, 3 November 2007, *The Guardian*, United Kingdom.

¹¹ John Vidal, “Climate change will overload humanitarian system, warns Oxfam”, *The Guardian*, United Kingdom.

¹² Oxfam International, “Climate wrongs and human rights: putting people at the heart of climate change policy”, September 2008.

основных прав человека, особенно для беднейших и наиболее уязвимых групп населения. Они приводят к повышению связанных с бедствиями рисков как за счет усиления опасностей, связанных с климатом и экстремальными климатическими явлениями, так и ввиду сокращения возможностей людей выдерживать невзгоды и устранять нанесенный ущерб¹³.

12. Таким образом, самые тяжелые последствия приходится переносить людям, которые меньше всех других несут ответственность за возникновение этой проблемы и не обладают достаточной сопротивляемостью для того, чтобы пережить эти изменения без существенного ущерба для себя. Как говорится в недавнем докладе секретариата Международной стратегии уменьшения опасности бедствий, «изменение климата, возможно, представляет собой самое тяжелое последствие несбалансированности окружающей среды, проявившееся в глобальном масштабе, поскольку оно вызвано выбросами отходов производства, которое приносит прибыль утопающим в богатстве отдельным людям и странам, в то время как основное бремя ложится на беднейших людей и беднейшие страны, и при этом в самом уязвимом положении находятся развивающиеся страны и их самые малоимущие граждане»¹⁴. Этот вопрос имеет основополагающее значение для переговоров, ведущихся в плане подготовки к Конференции сторон в Копенгагене, и его необходимо рассмотреть в целях обеспечения возможности для эффективного решения всех проблем, возникающих в связи с изменением климата.

III. Изменение климата и право на адекватное жилье

A. Последствия изменения климата для обеспеченности жильем в городских поселениях

13. В своем третьем докладе по оценке Группа отмечает, что изменение климата приведет к увеличению размаха и частотности экстремальных климатических явлений, таких как сильные проливные дожди, циклоны и ураганы. Эти явления представляют собой конкретную угрозу для городов и мелких населенных пунктов.

14. Самую непосредственную угрозу представляют собой наводнения и оползни, возникающие в результате усиления интенсивности дождей, повышения уровня моря и штормовых приливов в прибрежных районах¹⁵. Связанные с этим осадки могут достигать уровня, превышающего возможности дренажных систем, что и приводит к наводнениям. Недостатки в функционировании дренажных систем усугубляют последствия сильных проливных дождей, приводя к возникновению локальных наводнений и дальнейшему ослаблению обветшалой инфраструктуры. Сильные проливные дожди могут также вызвать перегрузку санитарных систем и привести к заражению питьевой воды. Когда поселения создаются в районах, подверженных опасности бедствий, таких как реч-

¹³ United Nations International Strategy for Disaster Reduction Secretariat, *2009 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction: Risk and Poverty in a Changing Climate: Invest Today for a Safer Tomorrow*, p. 11.

¹⁴ Ibid, p. 10.

¹⁵ Intergovernmental Panel on Climate Change, "Industry, settlement and society", in *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, p. 361.

ные поймы или склоны, которым угрожает эрозия и грязевые оползни во время сильных дождей, последствия этого могут быть разрушительными.

15. С учетом того, что выпадение дождевых осадков становится все более нерегулярным или необильным, высказываются прогнозы относительно повышения частотности и усиления засухи. Это явление наносит ущерб городским системам водоснабжения. Таяние ледников также влияет на запасы воды и приводит к тому, что водоснабжение становится недостаточным. Это имеет место в Ла-Пасе, где к 2025 году ожидается нехватка водных ресурсов, которая может затронуть 2 млн. человек¹⁶. Обострение дефицита водных ресурсов приводит к сокращению доступа к водоснабжению и санитарии, и по мере того, как источники воды истощаются, люди вынуждены все дальше перемещаться в поисках воды для питья, приготовления пищи и удовлетворения гигиенических потребностей. Это имеет особые последствия для женщин и девочек, на которых обычно ложится ответственность за добычу воды, и в результате часто наносится ущерб их здоровью и доступу к образованию.

16. Масштабы последствий экстремальных климатических явлений для городских поселений зависят не только от их местоположения, но и от качества инфраструктуры и уровня предоставляемых услуг. «Для любого города уровень риска, связанного с этими экстремальными климатическими явлениями, определяется также в значительной мере качеством жилья и инфраструктуры в данном городе и уровнем готовности его населения и основных аварийных служб»¹⁷. В особо уязвимом положении могут оказаться бедные общины, в частности те из них, которые сосредоточены в незапланированных и необслуживаемых поселениях в пределах городских районов, возводят жилье, как правило, в опасных местах и подвержены опасности ряда стихийных бедствий, связанных с изменением климата. Живя в условиях нищеты и социальной изоляции, они не располагают достаточными ресурсами для того, чтобы защитить себя. Последствия изменения климата усугубляют существующие риски и факторы уязвимости.

17. Среди городских жителей наибольшее их число приходится на страны с низким и средним уровнем дохода, в которых большая часть городского населения подвержена повышенным рискам, проживая в незапланированных и необслуживаемых поселениях, и доля городских жителей, приходящаяся на такие страны, в предстоящие десятилетия еще больше возрастет. По данным Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), в настоящее время во всем мире насчитывается около 1 млрд. обитателей трущоб. Большинство из них, более 930 млн. человек, проживает в развивающихся странах, где на их долю приходится 42 процента городского населения. Доля обитателей трущоб особенно высока в странах Африки к югу от Сахары (72 процента городского населения) и в Южной Азии (59 процентов)¹⁸.

¹⁶ Вопросник, разосланный Международной коалицией в поддержку Хабитат по вопросам изменения климата и права на адекватное жилье. С текстом на английском языке можно ознакомиться на веб-сайте www.hic-al.org. Информация представлена организацией «Ред Хабитат Боливия».

¹⁷ David Satterthwaite et al., Human Settlements Discussion Paper Series, Theme: Climate Change and Cities 1, *Adapting to Climate Change in Urban Areas: The Possibilities and Constraints in Low- and Middle-Income Nations* (International Institute for Environment and Development).

¹⁸ UN-Habitat, “Key findings and messages”, in *Global report on human settlements 2007: Enhancing Urban Safety and Security*.

Бедствия, причиняемые экстремальными климатическими явлениями, являются не только результатом природных явлений, но и отражением недостатков в осуществлении стратегий развития.

18. Эти неформальные поселения обычно расположены в самых опасных местах города, находящихся под угрозой наводнений и оползней. Например, крупные скопления незаконных поселений можно увидеть на холмах, подверженных оползням (Ла-Пас; Каракас; и Баменда, Камерун), в глубоких оврагах (город Гватемала) или на территориях, подверженных наводнениям (Гуаякиль, Эквадор; Ресифи, Бразилия; Монровия; Лагос, Нигерия; Порт-Харкорт, Нигерия; Порт-Морсби; Нью-Дели; Бангкок; Джакарта; Буэнос-Айрес; Ресистенсия, Аргентина; Богота; Мумбаи, Индия; Аккра; Кумаси, Гана; и Момбаса, Кения)¹⁹.

19. Тем не менее районы, подверженные наводнениям, оползням и землетрясениям и постоянно страдающие от них, являются привлекательными для малоимущих групп населения из-за более дешевой земли и относительно низких расходов на строительство. Они также представляют собой единственное место, где такие группы могут найти жилье неподалеку от находящихся в черте города источников дохода и средств к существованию. Группы населения с низким уровнем дохода будут сталкиваться с серьезными ограничениями в возможностях переезда в менее опасные места из-за нехватки ресурсов для обеспечения возможности такого переезда и из-за отсутствия альтернативных безопасных мест, которые были бы в то же время доступными по ценам, близко расположенными к источникам дохода и обеспечивающими возможности для развития человеческого потенциала.

20. Отсутствие защитной инфраструктуры и услуг усугубляет подверженность людей экстремальным климатическим явлениям: «Например, в городах, в которых наблюдаются самые серьезные недостатки в защитной инфраструктуре, как правило, отмечается самое большое число погибших и получивших травмы в результате наводнений за прошедшие 25 лет»¹⁹. Одним из примеров выступает отсутствие надлежащей системы сбора отходов в городских поселениях. Согласно проведенным исследованиям, наличие неубранных отходов часто приводит к блокированию потоков воды и дренажных каналов, что в свою очередь ведет к усугублению последствий наводнений²⁰. По сообщению ООН-Хабитат, в общей сложности 98 процентов от 211 млн. человек, пострадавших от стихийных бедствий в период 1991–2000 годов, приходилось на развивающиеся страны²¹. Соответственно, «значительная доля погибших в результате экстремальных климатических явлений в городских центрах стран с низким и средним уровнем дохода приходится не на последствия “опасного” или “бедственного” явления, а на недостатки в предоставлении защиты от этих явлений городскому населению (или отдельным группам населения)»²².

¹⁹ Caroline Moser and David Satterthwaite, Human Settlement Discussion Paper Series, Theme: Climate Change and Cities-3, *Pro-poor climate change adaptation in the urban centres of low- and middle-income countries* (International Institute for Environment and Development, October 2008), p. 9.

²⁰ UN-Habitat, *Global report on human settlements 2011: cities and climate change*, chapter 6, case study: Dar es Salaam (forthcoming).

²¹ UN-Habitat, *Global report on human settlements 2007*.

²² David Satterthwaite et al., “Adapting to climate change in urban areas: the possibilities and constraints in low- and middle-income nations” in *Adapting Cities to Climate Change*, Jane Bicknell, David Dodman and David Satterthwaite (eds) (Earthscan, London, 2009) p. 19.

21. При обсуждении вопросов уязвимости малоимущих групп городского населения с точки зрения последствий изменения климата необходимо уделять внимание наиболее уязвимым группам, таким как дети. Детей могут заставить бросить школу и пойти на работу, чтобы помочь своей семье в увеличении дохода и добыче пищи и воды. Школы обычно используются в качестве аварийного приюта после стихийных бедствий. Это имеет место в Сент-Луисе, Сенегал, где после периодических наводнений пострадавшее население размещается в школах, в результате чего укорачивается учебный год и страдает школьная посещаемость²³. Последствия изменения климата могут также привести к усилению подверженности детей недоеданию и ряду различных заболеваний, таких как малярия²⁴. Таким образом, общие проблемы, с которыми сталкиваются многие дети в условиях нищеты, усугубляются соответствующими последствиями бедствий, обусловленных изменением климата, и их бременем. Может также усиливаться гендерное неравенство, существовавшее до стихийного бедствия.

В. Изменение климата и мобильность людей²⁵

22. Взаимосвязь между изменением климата и мобильностью людей является сложной и не до конца предсказуемой. В 1990 году Межправительственная группа экспертов по изменению климата отмечала, что мобильность людей может больше всего пострадать от изменения климата. Хотя не имеется надежных данных о численности населения, перемещение которого вызвано изменением климата, представляется ясным, что последствия изменения климата уже приводят к значительному повышению степени мобильности людей. Группа высказала следующее мнение:

«Оценки числа людей, которые могут стать экологическими мигрантами, в лучшем случае основаны на предположениях, что объясняется следующим: а) в районах, подверженных изменению климата, миграция является не односторонней и постоянной, а разнонаправленной и зачастую временной или эпизодической; б) причины миграции часто являются множественными и комплексными и не связаны напрямую с изменчивостью и

²³ Вопросник, разосланный Международной коалицией в поддержку Хабитат по вопросам изменения климата и права на адекватное жилье. С текстом на английском языке можно ознакомиться на веб-сайте www.hic-al.org. Информация представлена организацией «Деятельность в развивающихся странах в интересах развития с учетом экологических аспектов».

²⁴ UNICEF. *Climate Change and Children: A Human Security Challenge* (November 2008), pp. 9–13.

²⁵ В связи с изменением климата встают важные вопросы относительно правового статуса лиц, вынужденных перемещаться в пределах своей страны. Этот вопрос не рассматривается в настоящем докладе, поскольку он рассматривается Представителем Генерального секретаря по правам человека лиц, перемещенных внутри страны. См., например, справочный документ, озаглавленный «Перемещения людей, вызываемые последствиями изменения климата: кого это будет затрагивать и каковы пробелы в нормативных основах, предназначенных для защиты таких лиц?», который был представлен Представителем Генерального секретаря Рабочей группе Постоянного межучрежденческого постоянного комитета на ее 71-м заседании, состоявшемся 18–20 июля 2008 года, и в который Представитель Генерального секретаря внес дополнительную информацию с учетом итогов последующих заседаний неофициальной рабочей подгруппы Постоянного межучрежденческого комитета по последствиям изменения климата для перемещения и/или миграции.

изменением климата; с) во многих случаях миграция является традиционным ответом на сезонные изменения экологических условий, и она представляет собой также стратегию, направленную на накопление средств или поиск выхода из нищеты, — стратегию, приносящую выгоды как принимающим странам или регионам, так и странам или регионам происхождения; d) во многих основных частях мира не имеется достаточных достоверных данных, полученных по итогам переписей или обследований, исходя из которых можно было бы проводить такие оценки»²⁶.

23. Люди могут перемещаться добровольно, в поисках лучшей жизни в районах, не затронутых этими явлениями, или вынужденно, при возникновении угрозы для жизни, здоровья, имущества или средств к существованию. В некоторых случаях затрагиваемые люди могут эвакуироваться накануне или во время стихийных бедствий, и некоторые из них подвергаются переселению в связи с тем, что возвращение в первоначальное место проживания является невозможным или слишком опасным. В рамках какого бы то ни было процесса перемещения должны соблюдаться международные стандарты прав человека и право на адекватное жилье.

24. Что касается городских и сельских районов, то изменение климата будет иметь последствия для них в виде все более частых опасных явлений. Разрушение источников средств к существованию, обусловленное частично ухудшением состояния окружающей среды, интенсивными ураганами, наводнениями, засухой, дефицитом водных ресурсов и нехваткой продовольствия, уже приводит к ускоренной миграции населения из сельских районов в города²⁷, поскольку фермеры вынуждены мигрировать из-за неурожая и неуверенности в будущем относительно средств к существованию.

25. В зоне Северного полярного круга и прилегающих к нему районах в результате повышения температуры моря стали позже покрываться льдом осенью, и вечная мерзлота стала таять. Под воздействием этого изменяется объем водных ресурсов, содержащихся в ледниках, которые обычно удерживают в себе воду в течение зимних месяцев и питают ею реки в течение летних месяцев. Быстрое таяние ледников влияет также на водоснабжение и повышает опасность наводнений в других частях мира. Это имеет серьезные последствия для сельского хозяйства в дельтах рек, приводя к перемещению многих людей.

26. Засуха также является одним из факторов, воздействующих на мобильность в сельских районах. Как показывают результаты исследований, опустынивание влияет на миграцию в Мексике²⁸. Жители Тласкалы — района, зависящего от неорошаемого земледелия, — жалуются на смещение сезона дождей, что приводит к нестабильности, сокращению урожайности и снижению доходов: «В этом районе была зарегистрирована возвратная и сезонная миграция,

²⁶ Intergovernmental Panel on Climate Change, “Industry, settlement and society”, in *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, p. 365.

²⁷ Ежегодный доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека о взаимосвязи между изменением климата и правами человека (A/HRC/10/61).

²⁸ См. “In search of shelter: mapping the effects of climate change on human migration and displacement”, CARE International; Center for International Earth Science Information Network, Columbia University; United Nations High Commissioner for Refugees, United Nations University Institute for Environment and Human Security; and Social Dimensions of Climate Change, World Bank (May 2009), p. 7.

представляющая собой стратегию диверсификации средств к существованию... Наличие возможности для некоторых людей мигрировать на сезонной основе, отправлять денежные переводы и возвращаться домой выступает одним из примеров миграции как стратегии адаптации к ухудшению состояния окружающей среды»²⁸. В Западной Африке также проявляются последствия изменения климата, такие как снижение уровня дождевых осадков, деградация земель и проявления насилия в засушливых и полусушливых зонах Сенегала, Мали, Буркина-Фасо и Нигера. Это «приводит к ускоренной внутристрановой миграции населения на юг и разрастанию таких крупных городов, как Дакар, Бамако, Уагадугу, Ниамей и Кано [Нигерия]. По оценкам, подготовленным для Буркина-Фасо, около половины взрослого населения, рожденного в этой стране, по крайней мере на какую-то часть года перемещается в такие прибрежные государства, как [Кот-д'Ивуар] и Гана»²⁹.

27. Нарушение состояния морских экосистем и рыбных ресурсов, а также ухудшение состояния сельскохозяйственных угодий в результате их затопления соленой водой поставит под угрозу доступ населения к продуктам питания и питьевой воде. Это явление приводит также к перемещению населения в другие районы в поисках лучших источников средств к существованию.

28. Миграция может также приводить к обострению экономических проблем в принимающих странах. Многие из людей, мигрирующих в города, идут на это из-за все большего ухудшения положения дел в том, что касается равного доступа к устойчивым источникам средств к существованию, и поэтому у них не имеется достаточных ресурсов для получения надлежащего жилья в тех местах, куда они перемещаются. Эти перемещения затрагивают развитие городов различным образом, включая усиление давления на городскую инфраструктуру и службы. Быстрая незапланированная урбанизация имеет серьезные последствия для благосостояния городских жителей и предоставления услуг в городах.

29. Многие мигранты поселяются в городских трущобах и неформальных поселениях, проживая в плохих условиях в опасных районах. По оценкам ООН-Хабитат, около одной трети обитателей быстро растущих трущобных поселений в Африке были вынуждены мигрировать в города из-за наступления пустыни на их земли и упадка пастбищных хозяйств³⁰.

²⁹ Ibid, p. 9.

³⁰ См. Statement by the Executive Director of UN-Habitat to the high-level segment of the United Nations Climate Change Conference, United Nations Framework Convention on Climate Change. С текстом на английском языке можно ознакомиться на веб-сайте <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=5502&catid=550&typeid=8&subMenuId=0>.

С. Последствия повышения уровня моря для жилья на малых островах и в низколежащих прибрежных районах

30. Подверженность населенных пунктов последствиям изменения климата может усугубляться их местонахождением в низколежащих прибрежных районах. «Как в развитых, так и в развивающихся странах объекты и население все чаще оказываются расположенными в прибрежных районах, на склонах, в оврагах и в других опасных зонах»³¹. Более конкретно говоря, «по оценкам за 2000 год, на низколежащие прибрежные зоны приходится 2 процента от общей территории земной суши и 10 процентов мирового населения. Из проживающих в этих зонах более 600 или около того млн. человек 360 млн. человек приходится на городских жителей. Это соответствует показателю урбанизации на уровне 60 процентов по сравнению с общемировым показателем урбанизации на уровне немногим меньше 50 процентов»³².

31. В частности, городские центры, расположенные в прибрежных районах, будут сталкиваться с серьезными опасностями по мере того, как повышение уровня моря будет приводить к усилению их подверженности прибрежным наводнениям, эрозии, разрушительному для фундамента зданий повышению уровня грунтовых вод и их засолению. Как сообщается в докладе Межправительственной группы экспертов по изменению климата, к 80-м годам этого века все новые миллионы людей, согласно прогнозам, будут ежегодно испытывать на себе последствия наводнений, происходящих из-за повышения уровня моря. Особой опасности подвержены густонаселенные низколежащие районы, адаптационная способность которых находится на относительно низком уровне и которые уже сталкиваются с другими проблемами, такими как тропические ураганы или локальное проседание земли в прибрежных зонах. Наибольшее число людей пострадает в дельтах крупных рек в Азии и Африке, и в наиболее уязвимом положении окажутся малые острова³³.

32. Малые острова, на которых проживает почти полмиллиона человек¹², особенно уязвимы к повышению уровня моря, которое грозит постепенным разрушением жилищ в прибрежной зоне, уничтожением рыбного хозяйства, усугублением проблем затопления и эрозией земель. «Кроме того, на многие малые островные государства лягут тяжелым бременем расходы на защиту поселений, жизненно важных элементов инфраструктуры и объектов экономической деятельности, подверженных опасностям, связанным с повышением уровня моря. Подобно этому, туризм — основной источник дохода во многих государствах, — согласно прогнозам, серьезно пострадает под воздействием негативных явлений, которыми, как ожидается, будет сопровождаться повышение уровня моря»³⁴. Этот процесс угрожает жизненно важным элементам ин-

³¹ Intergovernmental Panel on Climate Change, “Industry, settlement and society”, in *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, p. 372.

³² Gordon McGranahan, Deborah Balk and Bridget Anderson, “The rising tide: assessing the risks of climate change and human settlements in low-elevation coastal zones”, in *Adapting Cities to Climate Change*, Jane Bicknell, David Dodman and David Satterthwaite (eds) (Earthscan, London, 2009), p. 58.

³³ Intergovernmental Panel on Climate Change, “Summary for policymakers”, in *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, p. 12.

³⁴ Intergovernmental Panel on Climate Change, “Small island States”, in *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, contribution of Working Group II to the third assessment

фраструктуры и вспомогательным объектам, обеспечивающим средства к существованию островных общин.

33. Малые острова Тувалу, Кирибати и Мальдивов особенно уязвимы к повышению уровня моря. Что касается островного государства Тувалу, расположенного в западной части Тихого океана, то оно «ежедневно сталкивается с проблемами, связанными с затоплением соленой водой, быстрой эрозией прибрежной зоны и усилением трудностей с выращиванием овощей и саженцев. Население Тувалу было вынуждено рассмотреть возможность переселения, и оно стало перемещаться в Новую Зеландию на условиях согласованного плана миграции»³⁵.

34. Что касается Мальдивов, то ввиду своего географического положения и природных особенностей они находятся в особо уязвимом положении перед лицом изменения климата и связанных с этим проблем. Они представляют собой расположенную в Индийском океане гряду из 1200 островов и коралловых атоллов, высшая точка которых составляет всего 1,8 метра над уровнем моря. Представляя собой низколежащее малоостровное государство, Мальдивы крайне уязвимы к последствиям изменения климата и связанного с ним повышения уровня моря. Специальный докладчик подчеркнула в своей предварительной записке о миссии на Мальдивы в феврале 2009 года (A/HRC/10/7/Add.4), что последствия изменения климата, приводящие к ускорению эрозии прибрежной зоны, повышению частотности ураганов и наводнений и повышению уровня моря, несомненно, будут иметь серьезные последствия для жилищ и средств к существованию многих жителей Мальдивов. Изменение климата привело и будет приводить к дальнейшему обострению некоторых из проблем, связанных с природными особенностями Мальдивов, включая дефицит земельных ресурсов и уязвимость островов к природным явлениям. Такие изменения имеют последствия для осуществления права на адекватное жилье³⁶.

IV. Подход к климатическим изменениям с точки зрения осуществления права на жилье в контексте прав человека

A. Международные обязательства в области прав человека в контексте обсуждения права на адекватное жилье

35. Обязательство государств по принятию мер в целях осуществления права на адекватное жилье изложено в ряде имеющих обязательную силу международных соглашений по правам человека. Эти соглашения составляют также основу для мандата Специального докладчика. К числу таких соглашений относятся Всеобщая декларация прав человека; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (статья 11); Конвенция о правах ребенка (пункт 3 статьи 27); положения о недопущении дискриминации, содер-

report (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2001).

³⁵ *Human Impact Report: Ultimate Change: The Anatomy of a Silent Crisis* (Global Humanitarian Forum, Geneva), p. 51.

³⁶ Более подробная информация будет представлена в докладе Специального докладчика о ее миссии, который будет представлен Совету по правам человека на его тринадцатой сессии в марте 2010 года.

жащиеся в пункте 2(h) статьи 14 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; статья 5(e) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; статья 43.1(d) Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей; а также статья 28 Конвенции о правах инвалидов. Право на адекватное жилье признается также на региональном уровне в таких соглашениях, как Европейская социальная хартия (1961 года), Американская декларация прав и обязанностей человека (1948 года), Американская конвенция о правах человека (1969 года), Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека, касающийся экономических, социальных и культурных прав («Сан-Сальвадорский протокол») и Африканская хартия прав человека и народов (1981 года).

36. Согласно нормам международного права, государства несут на себе четкие обязательства в отношении уважения, защиты и осуществления права на адекватное жилье и деятельности на основе международного сотрудничества в целях нахождения глобальных решений для глобальной проблемы, связанной с изменением климата и его последствиями для жилья. В этой связи необходимо принимать во внимание международные стандарты в области прав человека для решения проблем, возникающих в связи с изменением климата.

В. Международное сотрудничество

37. Самые тяжелые последствия изменения климата особенно остро ощущаются в странах, расположенных в низколежащих прибрежных районах, малых островных государствах и районах, подверженных либо наводнениям, либо опустыниванию. Эти районы и их население уже сталкиваются с рядом факторов уязвимости по отношению к последствиям глобального потепления. Важно оказывать содействие в инвестициях в целях повышения сопротивляемости к изменению климата тем регионам, в которых наблюдаются высокие уровни уязвимости и которые в силу своего положения не имеют возможности противостоять последствиям изменения климата в рамках имеющейся у них базы ресурсов.

38. Промышленно развитые страны исторически несут основную ответственность за антропогенный выброс парниковых газов. В то же время наиболее бедные регионы и страны мира, которые в целом несут наименьшую ответственность за изменение климата, вызванное деятельностью человека, в непропорционально высокой степени испытывают на себе последствия потепления. Это неравное бремя последствий изменения климата признается в Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата⁵, в статье 3 которой содержится призыв к государствам «защищать климатическую систему на благо нынешнего и будущих поколений человечества на основе справедливости и в соответствии с их общей, но дифференцированной ответственностью и имеющимися у них возможностями. Соответственно, Сторонам, являющимся развитыми странами, следует играть ведущую роль в борьбе с изменением климата и его отрицательными последствиями». В пунктах 4 и 9 статьи 4 Конвенции говорится, что Стороны, являющиеся развитыми странами, должны также оказывать помощь развивающимся странам в покрытии расходов на адаптацию и учитывать их конкретные потребности в своих действиях, связанных с финансированием и передачей технологии. Кроме того, правоза-

щитная система подкрепляет Конвенцию, «подчеркивая, что «человек является основным субъектом процесса развития» и что международное сотрудничество является предметом не только обязательств государства по отношению к другим государствам, но и обязательств по отношению к отдельным людям»²⁷.

39. Помимо всего прочего, для принятия эффективных мер реагирования в связи с неизбежными последствиями изменения климата потребуется сотрудничество на международном уровне³⁷. Это обусловлено несправедливым распределением бремени между теми, кто несет ответственность за изменение климата, и теми, кто испытывает на себе его последствия. Это согласуется также с долгосрочными обязательствами в отношении международной помощи и сотрудничества, о которых особо говорится в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (статья 2.1) и статьях 55 и 56 Устава Организации Объединенных Наций. Как заявил Кофи Аннан в 2000 году в своем докладе, озаглавленном «Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке», «помимо той ответственности, которую каждое государство самостоятельно несет перед своим обществом, на государствах лежит коллективная ответственность за нашу общую жизнь на этой планете — жизнь, общую для граждан всех стран». С учетом глобального характера угрозы, связанной с изменением климата, особо важное значение имеет осуществление скоординированных на международном уровне мер в целях обеспечения коллективного надзора за глобальным климатом.

40. По оценкам Всемирного банка, обеспечение адаптации может ежегодно обходиться в сумму от 4 до 37 млрд. долл. США. В то же время общий объем ресурсов, предоставленных Глобальному экологическому фонду, по состоянию на сентябрь 2008 года составил всего лишь 3,3 млрд. долл. США¹². Кроме того, многие из обязательств об оказании помощи в целях адаптации представляли собой не вновь выделяемые ресурсы, а попросту отдельную часть существующих бюджетов официальной помощи в целях развития. С учетом того, что до настоящего времени лишь несколько стран достигли установленного на международном уровне целевого показателя оказания помощи в размере 0,7 процента от валового внутреннего продукта, смешение странами-донорами обязательств по финансированию адаптации с обязательствами, принятыми в рамках регулярных программ по оказанию помощи, чревато проблемами³⁸. Для того, чтобы международное сообщество смогло эффективно удовлетворить настоятельную потребность, связанную с оказанием помощи странам и группам, которые особенно уязвимы в том, что касается последствий изменения климата, для обеспечения их адаптации в целях сокращения до минимума возможного ущерба, обязательства в отношении помощи в целях адаптации должны включать новые ресурсы, отличные от средств, предназначенных для финансирования обычной помощи в целях развития.

³⁷ Заместитель Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека заявил: «С точки зрения обеспечения прав человека в рамках международного сотрудничества необходимо решать проблемы, связанные с тем, что непропорционально тяжелое бремя ложится на тех, кто меньше всех других может нести его». Заявление в ходе группового обсуждения вопроса о взаимосвязи между изменением климата и правами человека в рамках Совета по правам человека, состоявшегося 15 июня 2009 года.

³⁸ International Council on Human Rights Policy, *Climate Change and Human Rights: A Rough Guide* (Geneva, 2008).

41. Выделение средств на цели адаптации — далеко не самая сложная из проблем, которые предстоит решить. Для заполнения пробелов в развитии в том, что касается создания инфраструктуры, в рамках проектов в области международного сотрудничества необходимо решать проблемы технического и культурного характера. При осуществлении проектов в целях адаптации к изменению климата невозможно попросту воспроизводить надежные технические решения, применявшиеся на протяжении десятилетий в рамках проектов в целях развития. Например, обычные меры в целях защиты поселений, принимаемые для решения проблем, связанных с наводнениями и эрозией земель в низкорасположенных прибрежных зонах, включают строительство волноломов, береговых заградений и сооружений для защиты пляжей. Хотя такие защитные системы обеспечивают эффективное смягчение локальных проблем, связанных с эрозией, их применение, как правило, приводит к дальнейшему распространению эрозии вдоль береговой линии и вызывает тем самым наводнения и потери в других местах. Проекты, осуществляемые в рамках международного сотрудничества, должны разрабатываться с учетом потребностей на местах и ориентироваться на достижение долгосрочных целей в области развития.

С. Смягчение последствий изменения климата: стратегии и их значение для жилья

42. Для смягчения тяжелых последствий изменения климата международному сообществу необходимо принимать решительные меры. В контексте изменения климата «смягчение последствий» означает осуществление усилий в целях проведения политики и принятия мер, направленных на предупреждение ситуации, при которой глобальное потепление может вызывать опасные климатические явления. В то время как существует несколько различных областей для возможного принятия мер в целях смягчения последствий, ведущие ученые-климатологи мира пришли к общему мнению относительно того, что изменение климата становится опасным после повышения средней температуры в мире более чем на 2 градуса Цельсия по сравнению с доиндустриальным уровнем. В целях избежания этого потребуется остановить рост мирового объема выбросов парниковых газов до 2015 года и сократить его приблизительно до 50 процентов от нынешнего объема к 2050 году³⁹. В контексте переговоров в рамках Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций в настоящее время предпринимаются усилия в целях определения соответствующих обязанностей как развивающихся, так и развитых стран в плане достижения этой важной цели.

43. До настоящего времени наблюдается неудовлетворительное положение дел в том, что касается соблюдения странами их обязательства по сокращению выбросов. В 1992 году 23 богатейшие страны, на которые в настоящее время приходится 14 процентов мирового населения и 40 процентов ежегодного объема выбросов в атмосферу, взяли на себя обязательство сократить к 2000 году общий объем своих выбросов до уровня 1990 года. Однако к 2005 году общий

³⁹ Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change*, contribution of Working Group III to the fourth assessment report of the Panel (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2007), p. 173.

объем их выбросов более чем на 10 процентов превысил уровень, соответствующий целевым показателям¹². Если государства будут по-прежнему останавливаться на полпути в выполнении своих обязательств в отношении целей в области смягчения последствий, температура Земли будет по-прежнему повышаться.

44. Сокращение выбросов должно производиться в объемах, достаточных для надлежащей стабилизации климата Земли и избежания ситуации, ведущей к возникновению новых проблем в осуществлении прав человека, которая может возникнуть в противном случае. Как уже отмечалось в настоящем докладе, для избежания опасных последствий изменения климата необходимо обеспечить, чтобы повышение глобальной температуры не превышало 2 градуса Цельсия (по сравнению с доиндустриальными показателями). Повышение глобальной температуры до уровня чуть менее 2 градуса Цельсия может быть вполне приемлемым для стран, которым достаточно обладать минимальной степенью сопротивляемости и которые располагают гибкой инфраструктурой и надлежащими исходными условиями в том, что касается здравоохранения, жилья и уровня дохода. Многие группы населения мира, в наибольшей степени обделенные ресурсами или по каким-либо другим причинам находящиеся в уязвимом положении, сталкиваются с реальной угрозой потери своих домов и средств к существованию из-за повышения частотности и интенсивности ураганов, повышения уровня моря, опустынивания и засухи. Для таких людей максимально приемлемый уровень глобального потепления может быть, как представляется, ниже³⁸. В этой связи ориентированный на осуществление прав человека подход к деятельности в интересах наиболее уязвимых групп населения мира вызывает как к установлению целевых показателей сокращения выбросов, обязательства по достижению которых должны быть достаточно строгими для того, чтобы избежать нарушений прав человека в результате изменения климата, так и к укреплению механизмов отчетности для обеспечения приверженности достижению этих целевых показателей после их установления.

45. В соответствии со стандартами в области прав человека от всех стран требуется предпринимать усилия в целях сокращения их вредных выбросов в мировую атмосферу для того, чтобы уменьшить негативные последствия этих выбросов для осуществления прав человека. Для этого требуется принимать меры на многих уровнях. Согласно «принципу равенства», закрепленному в Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, промышленно развитые страны должны играть ведущую роль в сокращении объема выбросов, и необходимо обеспечивать выполнение их обязательств в этой связи. Развитые страны должны также содействовать усилиям развивающихся стран, придерживающихся низкоуглеродного пути развития, что позволит избежать нового витка увеличения объема выбросов.

46. Развивающиеся страны также должны выполнять обязательства на национальном уровне в контексте смягчения последствий изменения климата. В национальных планах развития должна приниматься во внимание настоятельная необходимость воздерживаться от действий, которые могут привести к дальнейшему росту объема выбросов, выступающему причиной изменения климата, и для этого необходимо разрабатывать стратегии экономического развития, не допускающие чрезмерной зависимости от ископаемых видов топлива в плане энергетического обеспечения развития.

47. Как развивающиеся, так и развитые страны несут ответственность за обеспечение соответствия принимаемых мер своим обязательствам в области прав человека. Например, без обеспечения надлежащих гарантий соблюдения прав человека осуществление мер в целях смягчения последствий в контексте развития альтернативных источников энергии, таких как гидроэлектростанции, может привести к нарушениям прав человека. Хотя такие меры могут быть направлены на поощрение развития и смягчение последствий изменения климата, во многих случаях возникает обеспокоенность в отношении последствий этих мер для осуществления прав человека людей, проживающих вблизи от мест реализации проектов. Осуществление проектов по возведению крупных плотин по всему миру привело к перемещению общин со своих традиционных земель⁴⁰. Таким образом, в некоторых случаях насильственное выселение и перемещение общин в контексте осуществления усилий, частично направленных на смягчение последствий изменения климата, приводило к нарушению права на адекватное жилье.

48. Стратегии смягчения последствий, осуществляемые в развивающихся странах, включают мобилизацию децентрализованных возобновляемых источников энергии и технологий. Принимаются новые стандарты жилья в целях сокращения потребности в искусственном охлаждении и отоплении, а также поощрения внедрения концепции энергогенерирующего жилья, под которой подразумевается строительство домов, в которых имеется возможность не только для производства энергии на цели собственного потребления, но и для производства избыточной энергии, которая может быть использована в других целях. Хотя такие новые технологии позволяют смягчить последствия выбросов парникового газа, у ряда людей, проживающих в развитых странах, и у большинства городских жителей в развивающихся странах не имеется ресурсов для приобретения этих технологий и переоборудования своих домов, с тем чтобы они отвечали новым стандартам жилья⁴¹.

49. В международных мандатах в области прав человека содержатся обязательства государств уважать права своих граждан и обеспечивать их защиту от любых процессов или процедур, угрожающих осуществлению этих прав. В соответствии с этим на национальном уровне от государств требуется осуществлять стратегии, направленные на смягчение последствий изменения климата, обеспечивая при этом, чтобы их осуществление не приводило к нарушению других прав.

50. В соответствии с мандатами в области прав человека требуется также обеспечивать участие групп, испытывающих на себе последствия разработки и осуществления мер в целях смягчения последствий. Для обеспечения эффективного осознанного участия, в свою очередь, необходимо обеспечивать транспарентную обработку информации о целевых показателях смягчения последствий и решениях, принимаемых в связи с достижением этих целей⁴². Необходимо внедрять принцип участия в контексте осуществления инициатив в целях смягчения последствий для обеспечения того, чтобы те, кого самым непосред-

⁴⁰ Presentation by International Forum of Indigenous Peoples on Climate Change to the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol.

⁴¹ См. Heirinch Boll Stiftung, "Urban futures 2030", 2009.

⁴² По материалам, представленным Программой в поддержку лесных народов. С текстом на английском языке можно ознакомиться на веб-сайте <http://unfccc.int/resource/docs/2009/smsn/ngo/104.pdf>.

ственным образом затрагивают эти инициативы, имели право голоса при их разработке и осуществлении, и для того, чтобы тем самым предотвращать новые нарушения прав человека, к которым может привести осуществление обсуждаемых мер. В соответствии со стандартами в области прав человека требуется также наличие институциональных механизмов для возмещения причиненного ущерба, выплаты компенсации за неизбежный ущерб и проведения оценки последствий осуществления проектов и мер для распределения благ.

D. Адаптация к изменению климата: последствия для жилья

1. Меры по предотвращению бедствий и сокращению рисков

51. Правозащитный подход имеет важное значение для адаптации к изменению климата и сокращения рисков, связанных со стихийными бедствиями. Хотя некоторые стихийные бедствия являются неизбежными, многое можно сделать для того, чтобы избежать их негативных последствий для жизни людей и прав человека. Особое значение имеют меры, принимаемые в целях укрепления сопротивляемости и потенциала в плане адаптации к изменению климата тех отдельных лиц и групп, которые наиболее уязвимы к последствиям стихийных бедствий. В качестве примеров проектов, направленных на сокращение рисков бедствий, можно привести проведение оценок рисков в контексте городского планирования, осуществление проектов развития сельских районов и разработку проектов жилья.

52. Меры в целях адаптации к изменению климата должны включать проведение оценки районов, в наибольшей степени подверженных риску, и групп населения, находящихся в особо уязвимом положении. Как правило, наиболее эффективная стратегия адаптации заключается в создании необходимой инфраструктуры, благодаря которой можно предотвратить перерастание экстремальных климатических явлений в бедствия. Большинство поселений, которые рискуют пострадать от соответствующих последствий экстремальных климатических явлений, могут сократить этот риск на основе повышения качества сооружений, создания инфраструктуры и предоставления услуг. Ясно, что принятие подобных мер может затрудняться нехваткой финансовых средств и отсутствием потенциала.

53. Необходимо распространять предупредительную информацию среди всех подверженных риску общин, с тем чтобы обеспечить возможность для жителей обращаться за защитой и принимать меры в целях сокращения рисков. В качестве положительных примеров можно привести усилия, предпринимаемые в Латинской Америке, где усилия правительств в целях обеспечения раннего предупреждения и предоставления поддержки в принятии мер непосредственно накануне бедствий способствуют сокращению ущерба. На Кубе в 2004 году сотни тысяч человек были эвакуированы при приближении урагана Чарли, и, по сообщению международных печатных органов, несмотря на то, что причиненный ущерб, включая 70 000 поврежденных домов, оценивается в 1 млрд. долл. США, погибло всего четыре или пять человек. В Центральной Америке были приняты различные меры, частично в ответ на разрушения, причиненные ураганом Митч в 1998 году, от которого пострадало более 1,2 млн. человек⁴³.

⁴³ Caroline Moser and David Satterthwaite, Human Settlement Discussion Paper Series, Theme: Climate Change and Cities-3, p. 22.

Например, в Никарагуа в 2000 году правительство создало Национальную систему по предотвращению, смягчению последствий и рассмотрению вопросов стихийных бедствий, которая включает правительственные органы различных уровней, участников гражданского общества и муниципальные и региональные комитеты по устранению риска и смягчению последствий и основное внимание которой четко сосредоточено на управлении рисками.

54. Обязательство по соблюдению прав человека, связанное с уменьшением опасности бедствий и сокращением факторов уязвимости, например на основе создания систем предупреждения и эвакуации, было рассмотрено в Европейском суде по правам человека. Согласно его решению по делу *«Будаева и другие против России»*⁴⁴, в том случае, если стихийное бедствие является предсказуемым и государство в состоянии предотвратить связанные с ним угрозы для жизни и собственности, оно должно принять соответствующие меры в соответствии со своими обязательствами в области прав человека в плане права на жизнь и/или защиту личной жизни и имущества⁴⁵.

2. Переселение

55. В связи со стихийными бедствиями, связанными с изменением климата, такими как ураганы, штормы и наводнения, люди могут временно переселяться на короткие периоды времени, имея при этом возможность вернуться в свои дома по окончании бедствий. В таких случаях временное переселение должно продолжаться лишь в течение абсолютно необходимого времени, и все перемещенные лица должны иметь право на возвращение в свои дома при недопущении дискриминации.

56. Прежде чем приступить к осуществлению планов переселения, необходимо провести анализ всех вариантов. Государства могут установить зону повышенного риска и ввести запрет на возвращение в этот район только в том случае, «если район возвращения действительно представляет собой район, в котором отмечается непреодолимая серьезная угроза для жизни и безопасности, сохранившихся ресурсов недостаточно для выживания возвращенцев, осуществление основных прав человека не может быть гарантировано, все другие доступные меры адаптации исчерпаны и принятие защитных мер не приводит к дальнейшему облегчению положения в районе возвращения»⁴⁶. Особую обеспокоенность вызывают некоторые правительственные стратегии, принимаемые в контексте ситуации, складывающейся сразу после бедствия, осуществление которых препятствует возвращению затрагиваемых лиц с низким уровнем дохода в свои изначальные районы, впоследствии преобразуемые в более доходные жилые, коммерческие или индустриальные зоны. Одним из примеров этого является создание в некоторых странах после цунами прибрежной буферной зоны, которое привело к перемещению деревень, лишению людей средств к существованию и возникновению социальной напряженности, в то время как туристские предприятия распространили свои операции на «свободные» земли. В некоторых частях других стран, переживающих послед-

⁴⁴ *«Будаева и другие против России»*, Европейский суд по правам человека, № 15339/02.

⁴⁵ Суд сослался на обязательства, вытекающие из права на жизнь и имущество, но, как представляется ясным, такой же аргумент применим и к праву на адекватное жилье.

⁴⁶ United Nations High Commissioner for Refugees, “Forced displacement in the context of climate change: challenges for States under international law”, 2009.

ствия цунами, было предложено установить относительно большую прибрежную зону, в которой было бы запрещено любое строительство¹⁷.

57. Необходимо проводить консультации с затрагиваемым населением и обеспечивать его всестороннее участие в любых процессах перемещения и переселения. Постоянное переселение ни в коем случае не должно приводить к появлению бездомных. В соответствии с международными стандартами в области прав человека необходимо предоставлять альтернативное жилье (или же необходимую субсидию или выплаты наличными) тем, кто без этого не имеет возможности получить адекватное жилье. К этим ситуациям также применимы общепризнанные критерии адекватного жилья, которые включают: юридические гарантии пользования жильем, наличие услуг, материалов, бытовых служб и инфраструктуры, доступность по ценам, пригодность жилья для проживания, обеспечение доступа для групп населения, находящихся в неблагоприятном положении, обеспечение возможностей трудоустройства, наличие служб здравоохранения, школ, центров по уходу за детьми и других социальных объектов, будь то в сельских или городских районах, и соответствие жилья культурным особенностям⁴⁷. Кроме того, районам переселения не должны угрожать стихийные бедствия. В этой связи необходимо проводить оценку районов в консультации с затрагиваемым населением.

58. Альтернативные места, предлагаемые затрагиваемому населению, должны отвечать потребностям и не должны находиться слишком далеко от возможных источников дохода. Это позволит избежать зависимости от транспортных средств, необходимых для длительных поездок на работу, что имеет важное значение для предотвращения ситуации, при которой принятие мер адаптации может привести к росту выбросов парниковых газов и, следовательно, к подрыву усилий в целях смягчения последствий.

59. В контексте переселения необходимо уделять особое внимание удовлетворению потребностей женщин. Женщины обычно выполняют обязанности по уходу за детьми и домом, такие как добыча пищи, топлива и воды, что может оказаться более сложным в ситуациях, связанных с переселением. Они также сталкиваются с рядом проблем, связанных с отсутствием прав землепользования и имущественных прав, и им часто не уделяется достаточного внимания в процессе реконструкции и восстановления источников средств к существованию⁴⁸.

60. В процессе восстановления более обездоленные группы располагают более ограниченными возможностями адаптации. Как правило, они не имеют страхового покрытия и получают помощь от государства в меньшем объеме. Необходимо обеспечивать их участие в обсуждении всех вопросов, касающихся процессов восстановления, и им необходимо предоставлять прямую поддержку в случае невозможности создания условий для того, чтобы они могли сами обеспечивать себя адекватным жильем и средствами к существованию. Необходимо также принимать во внимание навыки местного населения и развивать их.

⁴⁷ Общее замечание № 4: Право на адекватное жилье (статья 11(1)) — замечание к Пакту, принятое Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в 1991 году.

⁴⁸ Caroline Moser and David Satterthwaite, Human Settlement Discussion Paper Series, Theme: Climate Change and Cities-3, p. 12.

61. Процесс переселения следует рассматривать как возможность для решения краткосрочных и долгосрочных проблем развития, содействуя при этом сокращению масштабов нищеты. Последствия экстремальных климатических бедствий обусловлены не только природными явлениями, но и недостатками развития. Принятие мер в целях адаптации к изменению климата будет затрагивать также такие традиционные области городской инфраструктуры, как жилье. В этом находят отражение также социальные аспекты политики в целях адаптации и необходимость обеспечивать участие всех субъектов, включая отдельных лиц, домашние хозяйства и общины, в разработке и осуществлении этой политики.

3. Обеспечение участия и наделение правами и возможностями

62. Люди, в наибольшей степени подверженные последствиям наводнений, засух и ураганов, и без того часто живут в нищете и не имеют гарантий полного осуществления своих прав. Меры, принимаемые государствами в целях борьбы с изменением климата, в некоторых случаях также приводят к возникновению особых проблем в плане полного осуществления их прав.

63. Для обеспечения осознанного участия людей в разработке мер реагирования на национальном и местном уровне, направленных на адаптацию к последствиям изменения климата, необходимо осуществлять усилия в целях наращивания потенциала местного населения в плане участия в принятии таких решений на основе обеспечения осведомленности общественности и мобилизации ее усилий. Как только такой потенциал будет создан, общины и организации гражданского общества будут иметь больше возможностей для надзора за разработкой национальных и местных стратегий адаптации и участия в их разработке, а также для обеспечения того, чтобы эти стратегии приносили выгоды тем, кто больше всего нуждается в поддержке. Этот подход будет обеспечивать положение дел, при котором те люди, права которых в наибольшей степени находятся под непосредственной угрозой в связи с изменением климата, а также в связи с принятием мер реагирования, будут становиться ключевыми участниками осуществления инициатив и проектов в области городского планирования, направленных на развитие новых элементов инфраструктуры. Таким образом, благодаря участию бенефициаров проектов в целях адаптации в разработке и осуществлении этих проектов, а также руководящей роли местных органов власти в осуществлении таких проектов повысится вероятность того, что правительства будут уделять больше внимания факторам уязвимости в плане осуществления прав человека и будут иметь больше возможностей для эффективного повышения сопротивляемости общин, домов и систем инфраструктуры.

64. Таким образом, в соответствии со стандартами и обязательствами в области прав человека при осуществлении проектов в целях адаптации необходимо проводить консультации с соответствующими общинами и обеспечивать их участие, разрабатывать проекты с учетом гендерных аспектов и обеспечивать признание местных знаний в целях уделения особого внимания маргинализированным группам населения и тем, кто сталкивается с дискриминацией и социальной изоляцией. Кроме того, эти инициативы должны отвечать культур-

ным особенностям⁴⁹ и их осуществление не должно приводить к нарушениям других прав человека. При осуществлении таких мер необходимо также предвидеть возможные ситуации, при которых реализация этих проектов будет способствовать дальнейшей маргинализации различных групп или приводить в действие потенциальные факторы возникновения конфликтов. В этой связи необходимо обеспечивать доступ к помощи в целях адаптации как для сельских, так и для городских жителей, а также по всем аналогично затрагиваемым географическим районам страны. По мере возможности, эти проекты должны предоставлять широкие выгоды всем группам населения. В других случаях помощь в целях адаптации должна разрабатываться с учетом необходимости обеспечения выгоды для людей, которые часто находятся в наиболее уязвимом положении в плане дискриминации, включая коренные народы и этнические меньшинства, женщин и инвалидов⁵⁰.

V. Выводы и рекомендации

65. Изменение климата имеет ряд последствий для эффективного осуществления права человека на адекватное жилье. Эти последствия будут серьезными, особенно для групп с низким уровнем дохода и лиц, проживающих в странах, у которых не имеется необходимых ресурсов, инфраструктуры и потенциала для защиты своего населения.

66. По мнению Специального докладчика, городские районы несут основную ответственность за выброс парниковых газов и в то же время они играют ключевую роль в осуществлении стратегий в целях сокращения выбросов, особенно в уменьшении зависимости от углеводородных видов топлива. Кроме того, настоятельно необходимо принять срочные меры в целях уменьшения подверженности городских жителей последствиям изменения климата.

67. Последствиям интенсивных ураганов, наводнений и засух в наибольшей степени подвержены люди, которые и без того живут в условиях нищеты и права человека которых не столь эффективно защищены. Сотни миллионов городских жителей обитают в трущобах, которые, как правило, расположены в наиболее опасных местах города и подвержены рискам, связанным с прямыми и косвенными последствиями изменения климата. В трущобах отсутствуют основные элементы инфраструктуры и услуги, необходимые для защиты их обитателей от экологических катастроф.

⁴⁹ В качестве примера можно привести случай в Сент-Луисе, Сенегал, когда после неоднократных наводнений кладбища местные органы власти решили построить защитную стену вместо того, чтобы перенести его в другое место, с учетом деликатности этого вопроса с точки зрения культуры. Вопросник, разосланный Международной коалицией в поддержку Хабитат по вопросам изменения климата и права на адекватное жилье. С текстом на английском языке можно ознакомиться на веб-сайте www.hic-al.org. Информация представлена организацией «Деятельность в развивающихся странах в интересах развития с учетом экологических аспектов».

⁵⁰ German Watch, Brot für die Welt, and Diakonie, *Climate Change, Food Security and the Right to Adequate Food* (Stuttgart, October 2008).

68. Последствия изменения климата распределяются непропорционально. Беднейшие группы населения и страны мира, в целом несущие наименьшую ответственность за антропогенные выбросы парникового газа, в наибольшей мере подвержены последствиям глобального потепления.

69. Проблемы, возникающие в связи с изменением климата, и самые различные вопросы, поставленные в настоящем докладе, требуют дальнейшего анализа, и Специальный докладчик будет следить за развитием ситуации. Однако она хотела бы представить некоторые предварительные рекомендации для рассмотрения Генеральной Ассамблеи.

70. Государства должны соблюдать свои обязательства по охране глобальной атмосферы на основе сокращения приводящих к потеплению вредных выбросов. Промышленно развитые страны должны играть ведущую роль в сокращении объема выбросов и содействовать усилиям развивающихся стран, придерживающихся низкоуглеродного пути развития.

71. На государствах лежит обязательство принимать меры в целях смягчения последствий изменения климата и адаптации к его неизбежным последствиям. В то же время государства должны выполнять свои обязательства в отношении прав человека во всех областях деятельности, в том числе в том, что касается осуществления проектов и мер в целях смягчения последствий и адаптации. Они должны также обеспечивать, чтобы меры, предназначенные для защиты людей от последствий изменения климата, не приводили к невольным нарушениям других прав человека.

72. Для эффективного осуществления мер реагирования в целях смягчения последствий изменения климата необходимо международное сотрудничество. В некоторых затрагиваемых регионах уже отмечается крайне высокая степень уязвимости, и они не имеют возможности противостоять последствиям изменения климата в рамках имеющихся в их распоряжении ресурсов и поэтому зависят от международной помощи в целях адаптации.

73. При планировании и осуществлении проектов в целях смягчения последствий и адаптации необходимо обеспечивать проведение консультаций с соответствующими общинами и их участие в принятии решений; в проектах должны учитываться гендерные аспекты и местные знания. Проекты в целях адаптации не должны основываться на технологиях, не приспособленных к местным условиям.

74. При осуществлении усилий в целях адаптации к изменению климата необходимо уделять первоочередное внимание потребностям наиболее уязвимых групп, и на начальных этапах необходимо определять меры, которые будут осуществляться для их защиты. Это включает создание защитной инфраструктуры, содействие строительству более качественных зданий на основе технической поддержки и с использованием надлежащих финансовых систем и оказание помощи тем, кто проживает в самых опасных местах, в переезде в более безопасные места. В этой связи обеспечение доступа к доступным по ценам и выгодно расположенным земельным участкам для городской бедноты имеет важное значение для предотвращения дальнейшего незапланированного роста поселений или переселения малоимущих в места, значительно удаленные от источников дохода или объек-

тов, обеспечивающих возможности для развития человеческого потенциала.

75. Специальный докладчик поддерживает планы переселения только в качестве альтернативного варианта, применяемого в чрезвычайных обстоятельствах, при которых защита жителей не может быть гарантирована в районах, зарекомендовавших себя в качестве небезопасных. На всех этапах переселения необходимо соблюдать стандарты прав человека, касающиеся адекватности жилья, и в процессе принятия решений должны участвовать все затрагиваемые группы населения.

76. Последствия бедствий, вызываемых экстремальными климатическими явлениями, являются не только результатом природных явлений, но и отражением недостатков в осуществлении стратегий развития и мер в целях адаптации. Поэтому процессы восстановления следует рассматривать как возможность для решения краткосрочных и долгосрочных проблем развития в целях содействия сокращению масштабов нищеты и повышения эффективности осуществления прав человека.

77. Специальный докладчик считает, что обсуждение вопроса об изменении климата предоставляет возможность для того, чтобы обдумать и обсудить методы совершенствования систем, стратегий и программ в области жилья в целях обеспечения адекватного жилья для всех. Она намерена продолжить изучение аспектов права на адекватное жилье, которые должны учитываться при осуществлении всех усилий в целях решения проблемы широкомасштабного переселения людей в связи со стихийными бедствиями, а также деятельности по их предотвращению и восстановлению после них. Она будет приветствовать представление материалов и обсуждение вопросов, относящихся к предстоящей работе в соответствии с мандатом в этих областях.
