



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
1 February 2016
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Тридцать первая сессия

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 об обязательствах в области прав человека, связанных с изменением климата. В своем докладе он отмечает все большее внимание, уделяемое в последние годы взаимосвязи между изменением климата и правами человека, рассматривает последствия изменения климата для полного осуществления прав человека и вкратце излагает применение обязательств в области прав человека в рамках деятельности по борьбе с изменением климата. Он объясняет, что государства имеют процедурные и существенные обязательства, связанные с изменением климата, а также обязанности по защите прав наиболее уязвимых групп.



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

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение.....	3
II. Повышение внимания к взаимосвязи между изменением климата и правами человека.....	4
III. Последствия изменения климата для осуществления прав человека.....	8
IV. Обязательства в области прав человека, связанные с изменением климата.....	10
A. Общие соображения.....	10
B. Процедурные обязательства.....	15
C. Существенные обязательства.....	19
D. Обязательства по отношению к уязвимым группам.....	23
V. Выводы и рекомендации.....	24

I. Введение

1. В своей резолюции 19/10 Совет по правам человека признал, что правозащитные обязательства, касающиеся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой, нуждаются в прояснении. Совет просил тогда независимого эксперта, в консультации с правительствами и другими заинтересованными сторонами, изучить эти обязательства и выявить передовую практику их использования.

2. В ответ на эту просьбу независимый эксперт подготовил два доклада для Совета по правам человека, в первом из которых содержался обзор заявлений органов по правам человека о правозащитных обязательствах, относящихся к окружающей среде (A/HRC/25/53), а во втором было представлено более 100 примеров передовой практики, касающейся этих обязательств (A/HRC/28/61). В первом докладе независимый эксперт пришел к выводу, что обязательства в области прав человека, относящиеся к окружающей среде, являются достаточно последовательными и ясными, чтобы государства принимали их во внимание. Однако он отметил, что эти обязательства продолжают разрабатываться в рамках многих форумов, и определил области, в которых необходимо внести дополнительную ясность.

3. В своей резолюции 28/11 Совет по правам человека продлил мандат и изменил название должности мандатария на «Специальный докладчик». Совет просил его уделять больше внимание осуществлению обязательств в области прав человека, связанных с окружающей средой. В частности, Совет просил его поощрять осуществление этих обязательств и докладывать об этом, особо отмечая практические решения. Первоначальный ответ Специального докладчика на эту просьбу представлен в еще одном его докладе (A/HRC/31/53).

4. Одновременно с расширением мандата Совет признал постоянную необходимость уточнять некоторые аспекты правозащитных обязательств, касающихся окружающей среды. В своей резолюции 28/11 он просил Специального докладчика продолжить изучение этих обязательств в консультации с правительствами, правозащитными механизмами, организациями гражданского общества и другими сторонами.

5. В настоящем докладе рассматриваются обязательства в области прав человека, связанные с изменением климата. В будущих докладах будут рассмотрены обязательства, касающиеся других тематических областей, включая защиту экосистем и биологического разнообразия. Этот доклад основывается на предыдущей работе тогдашнего независимого эксперта по изучению обязательств в области прав человека, связанных с изменением климата, включая материалы совещания экспертов по изменению климата и правам человека, состоявшегося 15 и 16 июля 2014, и открытого совещания по той же теме, состоявшегося в Женеве на следующий день. В ходе подготовки настоящего доклада Специальный докладчик также изучил заявления и доклады международных организаций, механизмов по правам человека, ученых, а также другие источники и принял участие в совещаниях сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата.

6. В разделе II доклада рассматриваются действия, осуществленные в последние годы Советом по правам человека, мандатариями специальных процедур и сторонами Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, касающиеся взаимосвязи между изменением климата и правами человека. В разделе III изложены последствия изменения климата для осуществления прав человека. В разделе IV рассматривается применение правозащитных обязательств к изменению климата.

II. Повышение внимания к взаимосвязи между изменением климата и правами человека

7. За последние восемь лет взаимосвязь между изменением климата и правами человека привлекает все большее внимание Совета по правам человека, мандатариев, правительств и международных органов, включая Конференцию Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. Важной вехой стала Малайская декларация о гуманитарном аспекте глобального изменения климата, принятая представителями малых островных развивающихся государств в ноябре 2007 года. Малайская декларация явилась первым межправительственным заявлением, в котором открыто признается, что изменение климата имеет «явные и прямые последствия для полного осуществления прав человека», включая право на жизнь, право на надлежащий уровень жизни и право на наивысший достижимый уровень здоровья. В Декларации содержалась просьба к Совету по правам человека провести обсуждение на тему прав человека и изменения климата, просьба к Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) изучить последствия изменения климата для полного осуществления прав человека и просьба к Конференции Сторон сотрудничать с УВКПЧ и Советом в деле оценки последствий изменения климата для прав человека.

8. В марте 2008 года Совет по правам человека принял свою первую резолюцию по изменению климата и правам человека. В своей резолюции 7/23 Совет по правам человека выразил свою обеспокоенность в отношении того, что изменение климата создает непосредственную и далеко идущую угрозу для людей и общин во всем мире и имеет негативные последствия для полного осуществления прав человека. В этой резолюции Совет просил УВКПЧ провести подробное аналитическое исследование этой взаимосвязи.

9. После получения информации от правительств, организаций гражданского общества и других сторон УВКПЧ опубликовало доклад, в котором изложено, каким образом изменение климата угрожает осуществлению широкого круга прав человека, включая права на жизнь, здоровье, питание, воду, достаточное жилище и самоопределение (A/HRC/10/61). В докладе не содержится вывода о том, что изменение климата неизбежно нарушает право прав человека, однако в нем подчеркивается, что государства, тем не менее, обязаны принимать меры по защите прав человека от вредного воздействия изменения климата.

10. В марте 2009 года в своей резолюции 10/4 Совет вновь отметил, что связанные с изменением климата явления имеют целый ряд последствий для эффективного осуществления прав человека, и заявил, что эти последствия будут наиболее остро ощущаться теми слоями населения, которые уже находятся в уязвимом положении. Совет также заявил, что «обязательства и обязанности в области прав человека потенциально могут наполнять конкретным содержанием и укреплять международные и национальные механизмы принятия решений в вопросах изменения климата, поощряя согласование стратегий, законность и долговременность результатов».

11. В декабре 2009 года в начале пятнадцатой сессии Конференции Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, состоявшейся в Копенгагене, 20 мандатариев выступили с совместным заявлением, в котором подчеркивалось, что изменение климата создает серьезные угрозы для полного осуществления широкого круга прав человека, и в котором они предупредили, что слабые результаты переговоров чреваты нарушением этих прав, а также заявили, что меры по смягчению последствий и адаптации должны разра-

батываться в соответствии с правозащитными нормами, в том числе с участием пострадавших общин¹.

12. На своей шестнадцатой сессии, состоявшейся в Канкуне в декабре 2010 года, Конференция Сторон приняла решение, в котором были процитированы заявления Совета по правам человека, содержащиеся в его резолюции 10/4, о том, что неблагоприятные последствия изменения климата имеют ряд последствий для эффективного осуществления прав человека и что эти последствия будет наиболее остро ощущаться теми слоями населения, которые уже находятся в уязвимом положении. В решении утверждается, что «Сторонам следует в рамках всех действий, связанных с изменением климата, в полной мере уважать права человека» (решение 1/CP.16, пункт 8, FCCC/CP/2010/7/Add.1).

13. С тех пор Совет по правам человека принял еще три резолюции по вопросам изменения климата². Помимо подтверждения опасений по поводу последствий изменения климата для прав человека, особенно прав наиболее уязвимых групп населения, в этих резолюциях указывалось, что изменение климата способствует увеличению числа как внезапно возникающих стихийных бедствий, так и медленно протекающих явлений, и что эти стихийные бедствия и явления имеют неблагоприятные последствия для полного осуществления всех прав человека. Совет также провел семинар и несколько тематических обсуждений по вопросам изменения климата. В тематическом обсуждении на двадцать восьмой сессии Совета президент Кирибати Аноте Тонг и премьер-министр Тувалу Энеле Сосене Сопоага, среди прочих, рассказали о том, как изменение климата угрожает их странам и призвали государства реагировать эффективно и быстро. Совет также обсудил последствия изменения климата в отдельных странах в ходе их универсального периодического обзора³.

14. Совет по правам человека призвал мандатариев специальных процедур продолжать изучение вопроса об изменении климата и правах человека в рамках их соответствующих мандатов⁴. Они опубликовали ряд докладов по различным аспектам этой взаимосвязи, в том числе доклады Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте (A/64/255), Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц (A/66/285), Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов (A/67/299) и, совсем недавно, Специального докладчика по вопросу о праве на питание (A/70/287). В июне 2014 года тогдашний независимый эксперт по вопросу о правах человека и окружающей среде выпустил неофициальный доклад, резюмирующий заявления мандатариев, договорных органов по правам человека и других сторон по вопросам изменения климата⁵.

15. В 2014 и 2015 годах мандатарии провели несколько совместных мероприятий с целью подчеркнуть важность учета прав человека в деятельности, связанной с климатом⁶. В своем открытом письме в октябре 2014 года 27 мандатариев призвали стороны Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об

¹ Размещено по адресу www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9667&LangID=E.

² Резолюции 18/22, 26/27 и 29/15.

³ См., например, A/HRC/29/2, пункты 392–400 (обсуждение Кирибати).

⁴ См. резолюции 10/4, пункт 3; 26/27, пункт 8; и 29/15, пункт 7.

⁵ «Mapping human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment: focus report on human rights and climate change» (June 2014). Размещено по адресу <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/MappingReport/ClimateChangemapping15-August.docx>.

⁶ Заявления и доклады размещены по адресу <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/ClimateChange.aspx>.

изменении климата признать неблагоприятные последствия изменения климата для осуществления прав человека и принять неотложные и масштабные меры по смягчению последствий и адаптации с целью предотвращения дальнейшего вреда. Они предложили включить в соглашение по климату, по которому тогда шли переговоры, требование, чтобы стороны «в рамках всех действий, связанных с изменением климата, уважали, защищали, поощряли и осуществляли права человека для всех». 10 декабря 2014 года в День прав человека, который пришелся на период проведения двадцатой сессии Конференции Сторон в Лиме, все 73 мандатария выступили с заявлением, в котором настоятельно призвали государства принять предложенную формулировку и подчеркнули, что «права человека должны играть ключевую роль в продолжающихся переговорах и новое соглашение должно быть твердо основано на принципах прав человека». Тогдашний независимый эксперт и несколько других мандатариев лично представили это заявление на сессии.

16. В апреле 2015 года по просьбе Форума уязвимых к изменению климата государств (группы государств, наиболее уязвимых к изменению климата) Специальный докладчик по вопросам прав инвалидов, Специальный докладчик по вопросу о правах человека и окружающей среде, Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека, Специальный докладчик по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги и Независимый эксперт по вопросу о правах человека и международной солидарности опубликовали доклад об отрицательных последствиях для осуществления прав человека увеличения средней глобальной температуры даже на 2 °C. Во Всемирный день окружающей среды 5 июня 2015 года 27 мандатариев изложили информацию об этих последствиях и вновь настоятельно призвали государства обеспечить, чтобы права человека лежали в основе всей деятельности по управлению изменением климата.

17. Внимание к изменению климата и правам человека достигло своего пика на двадцать первой сессии Конференции Сторон, которая состоялась в Париже в декабре 2015 года. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека выступил с убедительным заявлением, указав, что незамедлительные, эффективные и масштабные действия по борьбе с изменением климата являются не только моральным императивом, но также необходимы для выполнения обязанностей государств согласно праву прав человека⁷. Специальный докладчик по вопросу о правах человека и окружающей среде также напомнил государствам, что их обязательства в области прав человека охватывают изменение климата, и настоятельно призвал их учитывать вопросы прав человека в ходе переговоров о заключении нового соглашения⁸. Он и другие мандатарии, включая Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов, Специального докладчика по вопросу о праве на питание и Независимого эксперта по вопросу о правах человека и международной солидарности, лично представили эти заявления в Париже, как это сделала и делегация УВКПЧ.

18. В связи с Парижской конференцией другие международные организации опубликовали доклады об изменении климата и правах человека. Например, Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) опубликовала подробное исследование о применении норм прав человека к вопросам изменения климата, а Детский фонд Организации Объединенных Наций

⁷ Размещено по адресу <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9667&LangID=E>. УВКПЧ также издало информационный документ, озаглавленный «Understanding human rights and climate change» и размещенный по адресу <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/COP21.pdf>.

⁸ См. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16836&LangID=E>.

(ЮНИСЕФ) издал подробное исследование по вопросу воздействия изменения климата на детей⁹.

19. В течение 2015 года правительства также уделяли повышенное внимание взаимосвязи между изменением климата и правами человека. В феврале 2015 года УВКПЧ и Фонд Мэри Робинсон по поддержке климатической справедливости совместно организовали в Женеве «Диалог о климатической справедливости», собравший делегатов, участвовавших в переговорах по климату, и представителей Совета по правам человека. Одним из итогов этого совещания стало Женевское заявление о соблюдении прав человека в рамках деятельности по борьбе с изменением климата — добровольное обязательство, принятое по инициативе Коста-Рики, в котором государства обещают содействовать обмену знаниями и передовым опытом между экспертами по вопросам климата и экспертами по вопросам прав человека на национальном уровне. В преддверии Парижской конференции это обязательство приняли на себя 30 стран. Правительства также рассмотрели конкретные вопросы, касающиеся прав человека, такие как миграция, вызванная изменением климата. В октябре 2015 года в рамках Нансеновской инициативы, возглавляемой Норвегией и Швейцарией, были проведены глобальные консультации с делегатами из более чем 100 стран в целях завершения многолетнего процесса формирования консенсуса по вопросам защиты перемещенных через границы лиц в контексте стихийных бедствий и изменения климата.

20. Наиболее важным признаком растущего внимания к взаимосвязи между изменением климата и правами человека стало новое соглашение, принятое Конференцией Сторон в Париже 12 декабря 2015 года¹⁰. Парижское соглашение является первым соглашением по вопросам климата и одним из первых природоохранных соглашений любого вида, прямо признающим важное значение прав человека. После признания того, что изменение климата является общей заботой всего человечества, в преамбуле Соглашения содержится следующее заявление:

«Стороны должны, при осуществлении действий в целях решения проблем, связанных с изменением климата, уважать, поощрять и принимать во внимание свои соответствующие обязательства в области прав человека, право на здоровье, права коренных народов, местных общин, мигрантов, детей, инвалидов и лиц, находящихся в уязвимом положении, и право на развитие, а также гендерное равенство, расширение возможностей женщин и межпоколенческую справедливость».

21. Влияние проблематики прав человека можно также наблюдать в других частях Соглашения. Наиболее важным является то, что растущее признание катастрофических последствий изменения климата для прав человека помогло поддержать решение сторон провозгласить в статье 2, что Соглашение «направлено на укрепление глобального реагирования на угрозу изменения климата ... в том числе посредством удержания прироста глобальной средней температуры намного ниже 2 °C сверх доиндустриальных уровней и приложения усилий в целях ограничения роста температуры до 1,5 °C, признавая, что это значительно сократит риски и воздействия изменения климата».

⁹ UNEP, *Climate Change and Human Rights* (December 2015). Размещено по адресу www.unep.org/NewsCentre/default.aspx?DocumentID=26856&ArticleID=35630. UNICEF, *Unless We Act Now: the Impact of Climate Change on Children* (November 2015). Размещено по адресу http://www.unicef.org/publications/index_86337.html.

¹⁰ В соответствии со статьей 21 Парижского соглашения оно вступит в силу на тридцатый день после даты, в которую по меньшей мере 55 Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, отвечающих за по меньшей мере 55% глобальных выбросов парниковых газов, депонируют свои ратификационные грамоты.

22. Что особо важно, Парижское соглашение знаменует собой признание международным сообществом того факта, что изменение климата создает неприемлемые угрозы для полного осуществления прав человека и что действия, направленные на решение проблемы изменения климата, должны соответствовать обязательствам в области прав человека. Это реальное достижение, и в этом отношении, как и во многих других, Парижское соглашение заслуживает высочайшей оценки. С другой стороны, однако, Париж — это только начало. Теперь пришло время трудной работы по осуществлению и укреплению принятых там обязательств. В этих усилиях правозащитные нормы будут по-прежнему иметь основополагающее значение.

III. Последствия изменения климата для осуществления прав человека

23. Мэри Робинсон, которая ранее занимала должности президента Ирландии и Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и в настоящее время является Специальным посланником Генерального секретаря по изменению климата, назвала изменение климата наибольшей угрозой для прав человека в двадцать первом веке. Последствия изменения климата для прав человека были подробно изложены много раз¹¹. Говоря коротко, изменение климата угрожает полному осуществлению широкого круга прав, включая права на жизнь, здоровье, воду, питание, жилье, развитие и самоопределение. Приведенное ниже краткое описание отнюдь не является исчерпывающим.

24. По мере роста средних глобальных температур число смертей, травм и перемещений лиц вследствие связанных с климатом стихийных бедствий, таких как тропические циклоны, увеличивается, равно как и растет показатель смертности и заболеваний в результате необычайно жаркой погоды, засухи, болезней и недоедания. В целом, чем больше растет средняя температура, тем более значительными становятся последствия для права на жизнь и на здоровье, а также для других прав человека. Предсказуемые последствия роста средней глобальной температуры даже на 2° C являются очень существенными. По данным Межправительственной группы по изменению климата они включают в себя увеличение вероятности «снижения производительности труда, заболеваемости (например, обезвоживания и теплового удара) и смертности от воздействия периодов необычайно жаркой погоды. Особенно подвержены этому риску сельскохозяйственные и строительные рабочие, а также дети, бездомные, пожилые люди и женщины, которые вынуждены ходить пешком на большие расстояния в поисках воды»¹².

25. Изменение климата усугубит проблему доступа к безопасной питьевой воде, недостаток которой в настоящее время испытывают около 1,1 млрд. человек. Согласно оценкам, при повышении глобальной средней температуры на 1° C около 8% мирового населения столкнется с существенным снижением доступности водных ресурсов, а при повышении на 2° C эта доля возрастет до 14%¹³.

¹¹ Это резюме, в частности, основано на докладе Рабочей группы II Межправительственной группы экспертов по вопросам изменения климата, озаглавленного «Изменение климата, 2014 год: воздействие, адаптация и уязвимость» (размещено по адресу <https://www.ipcc-wg2.gov/AR5/>), а также на нескольких заявлениях и докладах, упомянутых выше: докладах УВКПЧ, опубликованных в 2009 и 2015 годах; докладе 2014 года тогда еще независимого эксперта, резюмирующем заявления мандатариев и других сторон; докладе, подготовленном для Форума уязвимых к изменению климата в апреле к 2015 году; заявлении 27 мандатариев, сделанном по случаю Всемирного дня окружающей среды 2015 года; и докладе ЮНЕП, опубликованном в 2015 году.

¹² Intergovernmental Panel on Climate Change report, p. 811.

¹³ Ibid., p. 250.

В целом в результате сокращения количества осадков и снежного покрова, повышенного испарения и загрязнения источников пресной воды вследствие повышения уровня моря изменение климата, согласно прогнозам, приведет к сокращению доступности воды в большинстве сухих субтропических регионов и увеличению частоты засух во многих уже сухих регионах¹⁴.

26. В отношении права на питание изменение климата уже снижает способность некоторых общин прокормить себя, и по мере повышения температуры число пострадавших будет расти. Межправительственная группа по изменению климата утверждает, что «изменение климата потенциально воздействует на все аспекты продовольственной безопасности, включая доступ к продовольствию, возможность использования и стабильность цен»¹⁵. Весьма вероятно, что изменение климата будет отрицательно влиять на производство основных сельскохозяйственных культур, таких как пшеница, рис и кукуруза, в регионах как с тропическим, так и с умеренным климатом¹⁶.

27. Как признал Совет по правам человека, наихудшие последствия изменения климата ощущаются теми слоями населения, которые уже находятся в уязвимом положении в силу таких факторов, как географическое положение, нищета, пол, возраст, принадлежность к коренным народам или меньшинствам и инвалидность¹⁷. По мнению Межправительственной группы по изменению климата, «люди, которые являются социально, экономически, культурно, политически, институционально или иным образом маргинализированными, особенно уязвимы к изменению климата, а также некоторым ответным действиям, направленным на адаптацию и смягчение последствий»¹⁸. Группа утверждает, что «будущие последствия изменения климата, от краткосрочных до долгосрочных, если придерживаться сценариев повышения температуры на 2° C, замедлят экономический рост и темпы сокращения масштабов нищеты, будут и далее подрывать продовольственную безопасность и провоцировать новые ловушки бедности, особенно в городских районах и во вновь возникающих очагах голода»¹⁹.

28. Изменение климата будет способствовать вынужденной миграции, однако способность мигрировать часто зависит от мобильности и наличия ресурсов. В результате наиболее уязвимые группы могут быть неспособны мигрировать и будут оставаться в регионах, подверженных негативному воздействию изменения климата. Те, кто все же мигрирует, могут чаще становиться жертвами нарушений прав человека, так как они могут во многих случаях мигрировать в рамках неурегулированных ситуаций (см. A/67/299, пункт 36).

29. Изменение климата ставит под угрозу само существование некоторых малых островных государств. Глобальное потепление способствует расширению мирового океана и таянию льдов на суше, вызывая повышение уровня моря. Задолго до полного затопления островов изменение климата может сделать их непригодными для обитания вследствие увеличения частоты и интенсивности штормов или вызывая приток морской воды в пресноводные водоемы. Если жители малых островных государств будут вынуждены эвакуироваться и искать другие места проживания, последствия для их прав человека, включая их права на самоопределение и развитие, будут катастрофическими.

30. Изменение климата также угрожает другим формам жизни, существующим на планете вместе с нами. По мере глобального потепления будут иметь место

¹⁴ UNEP report, p. 3.

¹⁵ Intergovernmental Panel on Climate Change report, p. 488.

¹⁶ UNEP report, p. 5 (цитирующий Intergovernmental Panel on Climate Change report, p. 488).

¹⁷ Резолюция 29/15.

¹⁸ Intergovernmental Panel on Climate Change report, p. 6.

¹⁹ Ibid., p. 796.

все более катастрофические последствия. Одно из исследований показало, что, если глобальная температура увеличится более чем 2–3° C, 20–30% известных науке видов растений и животных подвергнутся высокому риску исчезновения²⁰. Резкое сокращение численности популяций других биологических видов также повредит и человечеству. Что касается, например, права на здоровье, то Межправительственная группа по изменению климата утверждает, что утрата биологического разнообразия «может привести к росту распространения таких инфекционных заболеваний человека, как болезнь Лайма, шистосомоз и хантавирусный легочный синдром»²¹.

31. Принятие Парижского соглашения в декабре 2015 года дает основания полагать, что международное сообщество открыло новую главу в своей борьбе с изменением климата. Однако другие события по-прежнему напоминают нам, что у нас не хватает времени, чтобы избежать его наихудших последствий. В том же месяце, когда мир праздновал заключение нового соглашения по климату, в каждом регионе наблюдались признаки глобального потепления, во многих случаях усугубившиеся «эффектом Эль-Ниньо».

32. Трагическим событием в ряду ежегодных подобных событий в этом году стал разрушительный тайфун на Филиппинах. Рекордные по масштабам наводнения наблюдались в Ченнаи в Индии, а также в городах Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и вдоль реки Миссисипи в Соединенных Штатах Америки. Отдельные регионы Аргентины, Бразилии, Парагвая и Уругвая испытали наихудшие наводнения за последние 50 лет, вызвавшие необходимость эвакуации десятков тысяч людей. Другие районы страдали от недостатка воды. ЮНИСЕФ предупредил, что из-за засухи 11 млн. детей в восточной и южной Африке подвергаются риску голода, болезней и отсутствия воды. Как сообщается, озеро Поопо, второе по величине озеро в Многонациональном Государстве Боливия, пересохло в результате изменения погодных условий. В самом начале 2016 года ученые сообщили, что 2015 год был самым жарким годом в современной истории, примерно на 1 °C теплее, чем в среднем в доиндустриальную эпоху.

IV. Обязательства в области прав человека, связанные с изменением климата

A. Общие соображения

33. Как ранее разъяснил Специальный докладчик, государства обязаны обеспечивать защиту прав человека от экологического ущерба (A/HRC/25/53). Эти обязательства охватывают и последствия изменения климата. Предсказуемые неблагоприятные последствия изменения климата для осуществления прав человека порождают обязанности государств принимать меры для защиты от этих последствий. Обязательства в области прав человека касаются не только решений о масштабах действий по защите от последствий изменения климата, но и мер по смягчению последствий и адаптации, посредством которых обеспечивается такая защита.

34. В некоторых отношениях осуществление этих обязательств является относительно простым. Однако осложняющим фактором здесь являются масштабы изменения климата. В отличие от большинства видов экологического вреда, влияющего на права человека, которые уже рассматривались органами по правам че-

²⁰ Ibid., p. 1053.

²¹ Ibid., p. 1054.

ловека, изменение климата является поистине глобальной проблемой. Глобальное потепление создается парниковыми газами, выбрасываемыми повсеместно. Миллиарды людей способствуют изменению климата и будут испытывать его последствия, а причинно-следственные связи между индивидуальным воздействием и конкретными последствиями могут не быть столь очевидными.

35. Эти осложняющие факторы заставили УВКПЧ в 2009 году выступить с предупреждением о том, что, «хотя изменение климата имеет очевидные последствия для осуществления прав человека, менее очевидно, можно ли (и в какой степени можно) квалифицировать такие последствия в качестве нарушений прав человека в строго юридическом смысле». В частности, УВКПЧ заявило, что будет «практически невозможно распутать сложный клубок причинно-следственных связей» между выбросами из конкретной страны и их конкретными последствиями, и отметило, что «глобальное потепление зачастую является одним из нескольких факторов, способствующих возникновению последствий, связанных с изменением климата, таких как ураганы». Кроме того, оно заявило, что «отрицательные последствия глобального потепления зачастую представляют собой прогнозы, касающиеся будущего воздействия, тогда как нарушения прав человека обычно устанавливаются после причинения вреда» (см. A/HRC/10/61, пункт 70).

36. Эти выводы могут быть поставлены под сомнение²². По мере расширения научных представлений и роста масштабов и непосредственного воздействия последствий изменения климата отслеживание причинно-следственных связей между отдельными выбросами и их вредными последствиями становится менее сложным делом²³. Но вопрос о том, нарушает ли изменение климата нормы прав человека в юридическом смысле, не является диспозитивным вопросом. Как подчеркнуло УВКПЧ, даже в отсутствие такого вывода «обязательства в области прав человека предусматривают значительную защиту людей, права которых затрагиваются изменением климата» (см. A/HRC/10/61, пункт 71).

37. В частности, государства обязаны принимать меры для защиты от нарушений прав человека в связи с изменением климата. Этот вывод следует из характера их обязательств по защите от причинения вреда окружающей среде в целом. Органы по правам человека разъяснили, что государства должны принимать меры по защите от предсказуемых экологических нарушений прав человека, независимо от того, нарушает ли нанесение экологического вреда права человека само по себе, и даже от того, являются ли сами государства источником этого вреда. Наглядным примером является дело, рассматривавшееся Европейским судом по правам человека в связи с оползнями на Кавказе, приведшими к гибели нескольких жителей города Тырнауз²⁴. Правительство не являлось виновником возникновения оползней, однако Суд постановил, что оно, тем не менее, несло обязательство по принятию надлежащих мер для защиты жизни находящихся под его юрисдикцией лиц.

38. Суд указал, что правительства должны в приоритетном порядке принять правовые рамки для эффективного предотвращения угроз праву на жизнь от стихийных бедствий, а также опасных видов деятельности человека. Хотя каждое государство может по своему усмотрению выбирать конкретные превентивные меры и «на власти не должно возлагаться невозможное или непропорциональное бремя», пределы усмотрения государства не являются неограниченными. Рас-

²² Анализ доклада УВКПЧ см. в публикации John H. Knox, "Linking human rights and climate change at the United Nations", *Harvard Environmental Law Review*, Vol. 33, No. 2 (2009).

²³ UNEP report, p. 13, footnote 70.

²⁴ Европейский суд по правам человека, *Будаева и другие против России*, жалоба № 15339/02 (2008). Размещено по адресу <http://www.echr.coe.int>.

смаатривая вопрос о том, выполнило ли государство свои обязательства, Суд указал, что соответствующие факторы включают предсказуемость угрозы, вопрос о том, предприняло ли государство соответствующие расследования и исследования и соблюдало ли оно свое собственное законодательство. Власти должны уважать право на информацию, в том числе обеспечивая наличие системы заблаговременного предупреждения. Наконец, Суд заявил, что в тех случаях, когда гибель людей имела место в обстоятельствах, которые могли влечь за собой ответственность государства, государство должно обеспечивать адекватные меры в ответ на стихийное бедствие, чтобы должным образом обеспечить надлежащее применение законодательной основы для защиты права на жизнь²⁵.

39. Аргументация Европейского суда в этом отношении является типичным подходом, применяемым другими региональными судебными органами и правозащитными механизмами. Обязанность обеспечивать защиту от вредного воздействия на осуществление прав человека признается в качестве одного из основных принципов права прав человека, и многие органы по правам человека применяли эту обязанность в случаях такого воздействия, возникающего в результате ухудшения состояния окружающей среды (см. A/HRC/25/53, пункты 47–61).

40. Помимо вопросов о причинно-следственной связи и ответственности, природа изменения климата также требует от нас рассматривать вопрос о том, как нормы прав человека применяются к глобальной экологической угрозе. Большинство органов по правам человека, которые изучали применение норм прав человека к экологическим вопросам, рассматривали вред, причины и последствия которого ощущаются в пределах одной страны. Изменение климата явно не вписывается в этот шаблон.

41. Возможным решением может стать отношение к изменению климата как к экстерриториальной проблеме, что подразумевает обязанность каждого государства защищать права человека лиц, находящихся как в пределах, так и за пределами его юрисдикции. Специальный докладчик осознает, что вопрос экстерриториальных правозащитных обязательств является спорным в других контекстах. Однако он считает, что, даже оставив в стороне спорный характер этого вопроса, попытка описать экстерриториальные правозащитные обязательства каждого государства по отношению к изменению климата будет иметь ограниченную полезность. В контексте прав человека изменение климата, видимо, не стоит рассматривать как набор одновременных трансграничных вредных воздействий, проблемы которых должны решаться каждым государством с учетом его отдельного вклада в последствия изменения климата в каждом другом государстве мира. Практические препятствия для такого учета огромны, и показательно, что международное сообщество не пытается решить проблему изменения климата таким образом.

42. Вместо этого, на протяжении периода, начавшегося с создания Межправительственной группы по изменению климата в 1988 году, отмеченного принятием Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата в 1992 году и завершившегося переговорами по Парижскому соглашению в 2015 году, государства последовательно рассматривают изменение климата как глобальную проблему, которая требует глобального реагирования. Этот подход является не только наиболее практичным, но и согласуется с обязанностью международного сотрудничества и может рассматриваться как ее выполнение.

43. Обязанность международного сотрудничества поддерживается общей практикой государств и, более конкретно, Уставом Организации Объединенных Наций. Статья 55 Устава обязывает Организацию Объединенных Наций содей-

²⁵ Там же, пункт 138.

ствовать «в установлении всеобщего уважения и соблюдения прав человека, основных свобод для всех», а в статье 56 «все члены обязуются предпринимать совместные и отдельные действия в сотрудничестве с Организацией для достижения целей, изложенных в статье 55». Аналогичным образом, пункт 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах требует от каждой из его сторон не только в индивидуальном порядке, но и «в порядке международной помощи и сотрудничества» принять меры для постепенного осуществления прав, признаваемых в Пакте.

44. В отношении многих угроз для прав человека международное сотрудничество должно играть лишь вспомогательную роль. Экологический вред, причины и последствия которого находятся в пределах юрисдикции одного государства, могут и должны решаться главным образом этим государством. Однако некоторые проблемы требуют международного сотрудничества. За пределами экологического контекста Международный Суд признал «универсальный характер как осуждения геноцида, так и сотрудничества, необходимого "в целях избавления человечества от этого отвратительного бедствия"»²⁶. Изменение климата является типичным примером глобальной угрозы, с которой невозможно эффективно справиться без скоординированных международных действий. Как государства признали в тексте Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, а также в резолюциях 26/27 и 29/15 Совета по правам человека, «глобальный характер изменения климата требует максимально широкого сотрудничества всех стран и их участия в осуществлении надлежащих и эффективных международных мер реагирования»²⁷.

45. Обязанность международного сотрудничества обеспечивает рамки для применения на международном уровне норм прав человека, описанных выше. Обязательства по защите прав человека от экологического вреда, которые были прояснены органами по правам человека главным образом в контексте внутреннего экологического вреда, также могут учитываться при определении содержания обязанности международного сотрудничества, когда эта обязанность относится к такой глобальной экологической проблеме как изменение климата. Таким образом, в дополнение к учету проблематики прав человека для изучения того, как отдельным государствам следует решать проблему изменения климата на национальном уровне на основе обязанности каждого государства принимать меры по защите от воздействия изменения климата в рамках своей собственной юрисдикции, также целесообразно изучить, каким образом государствам следует решать проблему изменения климата в сотрудничестве друг с другом.

46. Итак, обязанность международного сотрудничества не требует от каждого государства осуществлять в ответ на изменение климата одни и те же действия. В Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата непосредственно после призыва к государствам сотрудничать друг с другом

²⁶ Международный Суд, консультативное заключение от 28 мая 1951 года относительно оговорок к Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, стр. 23 (цитата из преамбулы к Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании на него).

²⁷ Обязательство государств сотрудничать в борьбе с изменением климата также поддерживается принципом международного права, согласно которому государства должны выполнять свои международные обязательства в духе доброй воли, с тем чтобы не подорвать способность других государств выполнять свои собственные обязательства. См. решения Международного суда по делу, касающемуся проекта Габчикова-Надьмарош (Венгрия/Словакия), 1997, пункт 142; и публикацию: Mark E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties* (2009), p. 367. Неспособность государств эффективно решать проблему изменения климата путем международного сотрудничества не позволит отдельным государствам выполнять свои обязанности согласно праву прав человека по защите и осуществлению прав человека в рамках их собственной юрисдикции.

содержится следующее добавление: «в соответствии с их общей, но дифференцированной ответственностью и реальными возможностями, а также их социальными и экономическими условиями»²⁸. Все государства обязаны сотрудничать в борьбе с изменением климата, но конкретные обязанности, необходимые и уместные для каждого государства, частично зависят от ситуации, в которой оно находится.

47. Учет прав человека помогает прояснить этот момент. Один из основополагающих принципов права прав человека гласит, что все люди, где бы они ни жили, обладают одними и теми же правами. Однако содержание некоторых из обязательств государств в области прав человека зависит от ситуации, в которой находится соответствующее государство. Не все обязательства предполагают такую вариативность: пункт 1 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, например, требует от каждого государства-участника уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в Пакте. Как крайний пример – никакое государство не имеет права использовать свою политическую или экономическую ситуацию для оправдания пыток или рабства. Однако всем понятно, что экономические, социальные и культурные права не всегда могут быть осуществлены немедленно. Пункт 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах отражает это понимание²⁹.

48. Это различие применимо для всех обязательств государств в области прав человека, относящихся к изменению климата, включая обязанность международного сотрудничества. Как и в праве прав человека в целом, некоторые из этих обязательств носят безотлагательный характер и требуют от каждого государства по существу одинакового поведения. Например, каждое государство должно уважать права на свободу выражения мнений и свободу ассоциации при разработке и осуществлении мер, связанных с климатом. В то же время выполнение других обязанностей, например осуществление усилий по сокращению выбросов парниковых газов, как ожидается, может быть разным в зависимости от различных возможностей и условий. Однако даже в таких случаях каждое государство должно сделать все возможное. Более конкретно, согласно положениям пункта 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, каждое государство должно принимать «в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в Пакте прав всеми надлежащими способами».

²⁸ Эта формулировка также используется в резолюциях 26/27 и 29/15.

²⁹ Было бы упрощением полагать, что все обязанности, касающиеся экономических, социальных и культурных прав, подлежат постепенной реализации в зависимости от положения государств и что все обязанности, касающиеся гражданских и политических прав, требуют одного и того же поведения государств. Как объяснил Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, некоторые обязательства по этому Пакту, включая обязанность недопущения дискриминации, носят безотлагательный характер (см. замечание общего порядка Комитета № 3 (1990) о природе обязательств государств-участников, пункт 1). И хотя все участники Международного пакта о гражданских и политических правах обязаны уважать гражданские и политические права путем принятия (или непринятия) по существу одних и тех же мер, Комитет по правам человека заявил, что, по крайней мере в отдельных случаях, государства также обязаны проявлять должную осмотрительность для предотвращения нарушений прав со стороны частных лиц или организаций и для обеспечения компенсации пострадавшим (см. замечание общего порядка Комитета № 31 (2004) о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства – участники Пакта, пункт 8). То, какие именно меры осмотрительности требуются в конкретном случае, зависит от ряда факторов, которые в разных ситуациях могут быть различными.

49. С учетом этих общих соображений в следующих разделах излагаются обязательства в области прав человека, связанные с изменением климата. Эти обязательства необходимо и далее изучать и уточнять, и настоящий доклад не должен восприниматься как последнее слово в отношении их содержания. В частности, он не заменяет собой более подробный анализ конкретных прав человека мандатариями, договорными органами, региональными правозащитными органами или другими сторонами. Скорее, цель заключается в определении общих рамок для дальнейшей разработки этой темы.

В. Процедурные обязательства

50. Как указывается в аналитическом докладе, органы по правам человека согласны с тем, что для обеспечения защиты от экологического вреда, который наносит ущерб осуществлению прав человека, на государства возложен ряд процедурных обязательств, включая обязанности: а) проводить оценку воздействия на окружающую среду и публиковать экологическую информацию; б) содействовать участию общественности в принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды, в том числе путем защиты права на свободу выражения мнений и ассоциации; и с) предоставлять доступ к средствам возмещения ущерба. Эти обязательства вытекают из гражданских и политических прав, но они уточняются и расширяются в экологическом контексте на основе всего спектра прав человека, которые могут быть ущемлены в результате нанесения ущерба экологии (см. A/HRC/25/53, пункты 29–43). Эти обязательства также закреплены в положениях международных природоохранных соглашений, включая принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации 1992 года по окружающей среде и развитию.

1. Оценка и предоставление информации

51. Во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте о гражданских и политических правах закреплены положения о том, что право на свободу выражения мнений включает в себя свободу искать, получать и распространять информацию. Право на информацию также имеет решающее значение для осуществления других прав, и органы по правам человека заявляли о том, что для обеспечения защиты прав человека от нарушений, связанных с нанесением ущерба окружающей среде, государствам следует обеспечить доступ к экологической информации и принять меры для проведения оценки воздействий на окружающую среду, которые могут препятствовать осуществлению прав человека.

52. На международном уровне государства приняли образец передовой практики в области оценки и предоставления информации об изменении климата. Через Межправительственную группу по изменению климата государства обеспечили проведение экспертных оценок научных аспектов изменения климата, уязвимости социально-экономических и природных систем, а также выработку предложений по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним. Регулярно публикуя подробные доклады, обобщающие текущие научно-технические представления, Группа предоставила правительствам и людям во всем мире информацию о последствиях изменения климата и следствиях различных подходов к решению связанных с ним проблем.

53. Государства также признали важность проведения оценок и предоставления информации об изменении климата на национальном уровне. Пункт а) статьи 6 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата предписывает сторонам поощрять разработку и осуществление программ про-

свещения и информирования общественности, а также доступ общественности к информации, а статья 12 Парижского соглашения призывает стороны сотрудничать в деятельности по активизации таких мер. ЮНЕП информирует об усилиях многих государств по проведению оценки последствий изменения климата и обеспечению доступа широкой публики к этой информации³⁰. Государствам, которые еще не приняли таких стратегий, следует сделать это, при необходимости, с международной помощью.

54. В частности, Специальный докладчик соглашается с предложением ЮНЕП о том, что по возможности государствам в пределах их юрисдикции следует проводить оценку климатических последствий основных видов деятельности, «таких как программные решения в отношении разработок ископаемого топлива, крупных электростанций, работающих на ископаемом топливе, а также стандартов экономии топлива»³¹. Такие оценки должны охватывать также трансграничное воздействие этих видов деятельности. Однако даже в отношении тех последствий изменения климата, которые ощущаются внутри государства, оценки являются важным методом уточнения воздействия, особенно на уязвимые общины, и тем самым обеспечивают основу для планирования действий по адаптации, как это признается в пункте 9 статьи 7 Парижского соглашения.

55. Проведение оценок и информирование общественности также важны в отношении действий, направленных на смягчение последствий изменения климата. Как отмечалось выше, обязательства государств уважать и защищать права человека применяются не менее эффективно в тех случаях, когда ими принимаются меры по смягчению последствий или адаптации. В статье 4 1) f) Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата содержится призыв к сторонам использовать оценки воздействия таких мер с целью сведения к минимуму неблагоприятных последствий для экономики, общественного здравоохранения и качества окружающей среды.

2. Содействие участию общественности

56. Обязательство содействовать участию общественности в процессах принятия решений, касающихся окружающей среды, прочно закреплено в праве прав человека. Во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте о гражданских и политических правах признаются базовые права каждого человека принимать участие в управлении своей страной и ведении государственных дел. Органы по правам человека опираются на эту основу в экологическом контексте, разъясняя обязанность содействовать участию общественности в принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды, в целях защиты широкого спектра прав от экологического ущерба.

57. Не может быть никаких сомнений в том, что эта обязанность включает в себя принятие решений в отношении политики в области климата. Уже в течение долгого времени государства подчеркивают важность участия общественности в решении проблем изменения климата. Пункт а) статьи 6 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата предписывает сторонам поощрять и развивать участие общественности, а Генеральная Ассамблея признала «необходимость привлечения широкого круга заинтересованных сторон на глобальном, региональном, национальном и местном уровнях, включая правительства, органы управления административно-территориальных образований и местные органы управления, частные предприятия и представителей гражданского общества, в том числе молодежь и инвалидов, и важность обеспечения гендерного равенства и действенного участия женщин и коренных народов для

³⁰ UNEP report, p. 34.

³¹ Ibid., p. 16.

обеспечения эффективности действий, связанных со всеми аспектами изменения климата»³². Аналогичным образом, статья 12 Парижского соглашения требует от сторон сотрудничать в осуществлении надлежащих мер по активизации участия общественности.

58. Многие государства приняли законы, которые предусматривают участие общественности в разработке экологической политики (см. A/HRC/28/61, пункты 42–49). Некоторые государства, такие как Гватемала и Иордания, обеспечивают, в частности, возможность участия общественности в разработке политики в области климата. Всем государствам следует принять меры к тому, чтобы их законодательство предусматривало эффективное участие общественности, в том числе маргинализированных и уязвимых групп, в принятии решений в отношении климата и других экологических вопросов, и чтобы они в полном объеме выполняли свое законодательство в этом отношении. Такое участие не только способствует защите от нарушений других прав человека, но и содействует проведению более устойчивой и надежной политики в области развития.

59. Для обеспечения эффективности участия общественности это участие должно включать в себя информирование общественности, с тем чтобы обеспечить заинтересованным лицам возможность понять и обсудить рассматриваемую ситуацию, в том числе потенциальные последствия осуществления предлагаемого проекта или стратегии, и обеспечить предоставление реальных возможностей для того, чтобы мнения затрагиваемых представителей общественности были заслушаны и могли влиять на процесс принятия решений³³. Эти принципы имеют особое значение для представителей маргинализированных и уязвимых групп, что более подробно было разъяснено другими мандатариями (см., например, A/64/255, пункты 63–64; A/66/285, пункты 81–82, и A/67/299, пункт 37). В некоторых случаях, как заявил Специальный докладчик по вопросу о праве на жилище, может быть необходимо укрепление потенциала представителей таких групп в целях облегчения их осознанного участия (см. A/64/255, пункт 63). Следует вновь отметить, что указанные предписания относятся не только к решениям о количественных параметрах защиты климата, но и к тем мерам, посредством которых она осуществляется. Решения по проектам смягчения последствий и адаптации должны приниматься при осознанном участии людей, которые будут затронуты этими проектами.

60. В целях обеспечения осознанного участия общественности права на свободу выражения мнений и свободу ассоциации должны быть гарантированы в отношении всех связанных с климатом действий для всех лиц, включая лиц, выступающих против проектов, направленных на смягчение последствий или адаптацию к изменению климата. Попытки репрессий в отношении лиц, пытающихся выразить свои взгляды на политику или проекты, связанные с климатом, независимо от того, действуют ли эти лица индивидуально или совместно с другими, являются нарушением их прав человека. Государства несут прямую обязанность воздерживаться от создания помех тем, кто стремится осуществить свои права, и должны также защищать их от угроз, преследований и насилия со стороны любых субъектов (см. A/HRC/25/53, пункт 40).

61. На международном уровне государствам следует гарантировать, чтобы проекты, поддерживаемые механизмами финансирования деятельности в области климата, обеспечивали уважение всех прав человека и их защиту, включая права на информацию, участие и свободу выражения мнений и ассоциации. Как подробно указывается в недавнем докладе ЮНЕП, эти механизмы различаются по текущему уровню защиты. Некоторые из них, такие как Адаптационный фонд,

³² Резолюция 67/210 Генеральной Ассамблеи, пункт 12.

³³ UNEP report, p. 17–18.

включают в себя гарантии, которые обычно считаются удовлетворительными, в то время как другие, такие как Механизм чистого развития, подвергались критике за неспособность обеспечить надлежащее проведение консультаций с заинтересованными сторонами, что приводит к нарушениям прав человека путем перемещения населения и уничтожения источников их средств к существованию³⁴. Специальный докладчик полностью согласен с содержащейся в докладе ЮНЕП рекомендацией о том, что «гарантии для различных фондов по борьбе с изменением климата и других механизмов, используемых для финансирования проектов по смягчению последствий и адаптации, следует сделать единообразными и пересмотреть таким образом, чтобы полностью учесть аспекты прав человека»³⁵.

3. Обеспечение эффективных средств правовой защиты

62. Начиная со Всеобщей декларации прав человека, все последующие правозащитные соглашения отражают принцип, согласно которому государства должны обеспечивать эффективные средства правовой защиты в случае нарушений защищенных прав. Органы по правам человека применяют этот принцип к правам человека, которые ущемляются в результате нанесения ущерба окружающей среде, и нет никаких оснований сомневаться в том, что требование обеспечивать эффективные средства правовой защиты применяется к нарушениям прав человека, связанных с изменением климата.

63. Каждое государство должно обеспечить, чтобы его правовая система предусматривала эффективные средства правовой защиты в отношении всех нарушений прав человека, в том числе вытекающих из действий, связанных с климатом. Например, государствам следует предусмотреть средства правовой защиты, которые могли бы включать денежную компенсацию и судебный запрет в случае нарушения права на свободное выражение мнений в контексте проектов, связанных с климатом. На международном уровне государствам следует осуществлять совместные действия по поддержке создания и осуществления процедур обеспечения таких средств правовой защиты, особенно в отношении мер, поддерживаемых международными финансовыми механизмами.

64. Как указывалось выше, Специальный докладчик осознает сложности, присущие процессу определения того, является ли вклад в изменение климата нарушением обязательств в области прав человека. В то же время он подчеркивает, что выявление нарушения прав человека не является предварительным условием для устранения ущерба, причиненного лицам, наиболее уязвимым к изменению климата. Он приветствует принятое на девятнадцатой сессии Конференции Сторон решение об учреждении Варшавского международного механизма по потерям и ущербу в результате воздействий изменения климата, и отмечает, что статья 8 Парижского соглашения предусматривает, что его сторонам следует содействовать более широкому пониманию и активизировать действия и поддержку в связи с потерями и ущербом от изменения климата. В статье 8 определяются области потенциального сотрудничества и содействия, включая создание систем раннего предупреждения, обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям, страхование риска, укрепление жизнеспособности общин и обеспечение устойчивых источников средств к существованию и экосистем. Специальный докладчик настоятельно призывает стороны к включению, в ходе осуществления ими статьи 8, проблематики прав человека в определение типов потерь и ущерба, подлежащих компенсации.

³⁴ Ibid., p. 36–39.

³⁵ Ibid., p. 41.

С. Существенные обязательства

65. Государства несут обязательства по принятию нормативных и институциональных рамок, обеспечивающих защиту и реализацию мер в случае нанесения ущерба окружающей среде, который может ограничивать или уже ограничивает осуществление прав человека (см. A/HRC/25/53, пункты 44–57). В принципе, содержание обязательств государств по обеспечению защиты от ущерба окружающей среде зависит от содержания их обязанностей в отношении конкретных прав, которые ставятся под угрозу в связи с таким ущербом. Тем не менее, несмотря на разнообразие прав, на которых может сказываться такое воздействие, органы по правам человека пришли к аналогичным выводам.

66. Они ясно указали, что эти обязательства применяются к случаям нанесения ущерба окружающей среде корпорациями и другими частными субъектами, а также правительственными учреждениями. В частности, в соответствии с Руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, поддержанными Советом по правам человека в 2011 году, государства «в пределах своей территории и/или юрисдикции должны обеспечивать защиту от нарушений прав человека третьими сторонами, включая предприятия», в том числе путем «принятия необходимых мер, направленных на предупреждение и расследование таких нарушений, наказание за них и компенсацию ущерба посредством эффективной политики, законодательства, нормативного регулирования и судопроизводства» (A/HRC/17/31, приложение, принцип 1). В соответствии с этими Руководящими принципами государства также обязаны обеспечить наличие эффективных средств правовой защиты в случае нарушений, совершаемых корпорациями, а сами корпорации несут ответственность за соблюдение прав человека. Эти три основных элемента нормативной рамочной основы в совокупности действуют применительно к нарушениям прав человека, связанных с окружающей средой, включая нарушения прав человека в связи с изменением климата.

67. Осуществляя свою обязанность защищать против экологического вреда, который препятствует осуществлению прав человека, государства по своему усмотрению могут установить баланс между защитой окружающей среды и другими социальными целями, такими как экономическое развитие и осуществление других прав человека. Однако этот баланс не может быть неразумным или приводить к необоснованным предсказуемым нарушениям прав человека. При рассмотрении вопроса о разумности такого баланса может приниматься во внимание ряд факторов, включая вопросы о том, является ли данный уровень защиты окружающей среды результатом процесса принятия решений, который соответствует изложенным выше процедурным обязательствам; соответствует ли этот уровень национальным и международным стандартам; не является ли он регрессивным; и не является ли он дискриминационным. Наконец, государства должны применять и соблюдать стандарты, которые они приняли. В следующих разделах объясняется, как эти нормы применяются к изменению климата на национальном и на международном уровнях.

1. Обязательства на национальном уровне

68. На национальном уровне каждое государство обязано защищать тех, кто находится под его юрисдикцией, от пагубных последствий изменения климата. Это обязательство является относительно очевидным в отношении разработки и осуществления эффективных адаптационных мер. Государства должны принять правовые и институциональные рамки, которые обеспечивают помощь находящимся под их юрисдикцией субъектам в процессе их адаптации к неизбежным последствиям изменения климата. Хотя государства имеют определенную воз-

возможность выбирать, какие именно меры принять с учетом их экономического положения и других национальных приоритетов, они должны принять меры к тому, чтобы эти меры: стали результатом процесса, обеспечивающего осознанное участие общественности; учитывали национальные и международные стандарты; не были ни регрессивными, ни дискриминационными. Наконец, после принятия этих стандартов государствам следует обеспечить их выполнение.

69. В соответствии с обязательством уважать права на информацию и участие в статье 7 Парижского соглашения признается, что «деятельность в области адаптации должна опираться на инициативу стран, учет гендерных аспектов, широкое участие и полностью транспарентный подход». Соглашение призывает каждую из сторон участвовать в процессах планирования действий в области адаптации, включая разработку и осуществление национальных планов деятельности в области адаптации и повышение сопротивляемости социально-экономических и экологических систем.

70. Хотя в разных ситуациях необходимые адаптационные меры будут различаться, государства должны принимать во внимание соответствующие национальные и международные стандарты, включая Сендайскую рамочную программу по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы³⁶. Как ожидается, государства могут принимать меры в связи с угрозами, которые являются неизбежными или угрожающими жизни, такими как тайфуны и наводнения, более оперативно, чем в отношении долгосрочных последствий. ЮНЕП определяет ряд мер, которые могут быть сочтены необходимыми для защиты права на жизнь и права на здоровье от неминуемых угроз, в частности: создание систем раннего предупреждения и уведомления о рисках; улучшение физической инфраструктуры для снижения риска наводнений или других опасностей; разработку планов реагирования на чрезвычайные ситуации; и оказание чрезвычайной и гуманитарной помощи в случае стихийных бедствий в чрезвычайных ситуациях³⁷.

71. Что касается смягчения последствий, то ситуация здесь более сложная. Большинство стран не производят выбросы парниковых газов в количествах, которые сами по себе оказывают заметное воздействие на их собственное население или на жителей других стран. В результате ни одно из этих государств не может рассчитывать на то, чтобы избежать последствий изменения климата лишь путем сокращения собственных выбросов. Хотя выбросы крупных стран также могут оказывать заметное воздействие на последствия изменения климата для их собственного населения, ни одно отдельно взятое государство не может само по себе делать больше, чем задерживать эти последствия, пока продолжают расти выбросы других государств. Это не означает, что государства не несут никаких обязательств по праву прав человека смягчать последствия своих собственных выбросов³⁸, однако предполагается, что для понимания характера этих обязательств полезно обратить внимание на обязанность осуществлять международное сотрудничество.

³⁶ Резолюция 69/283 Генеральной Ассамблеи.

³⁷ UNEP report, p. 22. Более подробное обсуждение мер, принимаемых в связи с медленно протекающими стихийными бедствиями, содержится в докладе Специального докладчика о правах внутренне перемещенных лиц (A/66/285, пункты 54–65).

³⁸ Кроме того, государства могут иметь обязательства по решению проблемы изменения климата на основе других источников, включая внутреннее законодательство. См., например, *Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan* (Lahore High Court Green Bench, 2015); *Massachusetts v. Environmental Protection Agency* (U.S. Supreme Court, 2007); and *Urgenda Foundation v. Kingdom of the Netherlands* (District Court of The Hague, 2015).

2. Обязательства на международном уровне

72. Как разъясняется в разделе II, изменение климата угрожает осуществлению широкого спектра прав человека. В то время как некоторые из его последствий можно было бы устранить посредством мер по адаптации, такие меры становятся менее эффективными по мере роста температуры. Увеличение даже на 2 °C будет иметь радикальные последствия для полного осуществления прав человека.

73. В Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата государства договорились о том, что их целью является добиться «стабилизации концентраций парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему». В Парижском соглашении государства пошли еще дальше, заявив в пункте 1 статьи 2 о том, что они ставят своей целью удержать рост глобальной средней температуры намного ниже 2 °C сверх доиндустриальных уровней и продолжении усилий по ограничению повышения температуры показателем в 1,5 °C, «признавая, что это значительно уменьшит риски и воздействия изменения климата». Эта цель согласуется с обязательствами государств, действующих совместно в соответствии с обязанностью осуществлять международное сотрудничество в целях защиты прав человека от опасных последствий изменения климата.

74. Благодаря Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и Парижскому соглашению государства создали правовые и институциональные рамки для достижения этой цели. Как отмечалось выше, нормы прав человека предусматривают, что государства имеют определенную возможность самостоятельно решать, как лучше всего сбалансировать свое обязательство по обеспечению защиты от ущерба окружающей среде с осуществлением других законных интересов, и что они должны проводить этот выбор разумно, учитывая все соответствующие факторы, в том числе факторы, определенные выше.

75. Применение этих факторов к международному климатическому режиму показывает, что государства во многих отношениях нашли разумный баланс. Они провели международный процесс принятия решений, основанный на подробных и публично распространенных научных оценках. В соглашении, разработанном в 2015 году на основе результатов этого процесса, учтены международные стандарты, включая стандарты в области прав человека, при этом оно не является регрессивным. Это соглашение также представляется недискриминационным, и в него включен ряд положений, направленных на решение проблем наиболее уязвимых стран и общин.

76. Тем не менее в некоторых важных аспектах Парижское соглашение является недостаточным. Соглашение касается смягчения последствий главным образом через требование к каждой из его сторон подготовить свой вклад, определенный на национальном уровне. Проблема заключается не в том, что соглашение позволяет каждому государству самостоятельно решать, какой вклад оно обязуется сделать; а в том, что предлагаемый вклад не является достаточно существенным. Похвально, что почти каждое государство в мире представило свой предполагаемый вклад, определенный на национальном уровне, но даже если эти вклады будут полностью реализованы, они не поставят мир на путь, который позволит избежать катастрофических последствий для прав человека. ЮНЕП определила, что полное осуществление намеченного вклада государств приведет в 2030 году к уровням выбросов, которые, скорее всего, вызовут рост средней глобальной

температуры более чем на 2 °C, а, вполне возможно, и более чем на 3 °C³⁹. Поэтому даже если государства выполняют свои текущие обязательства, они не осуществят свои обязательства в области прав человека.

77. Таким образом, с точки зрения прав человека, необходимо не только осуществить планируемый сегодня вклад, но также расширить его масштабы для достижения цели, сформулированной в статье 2 Парижского соглашения. Государства осознают разрыв между их текущими обязательствами и их коллективной целью, и в Париже они согласились рассматривать адекватность их обязательств посредством проведения каждые пять лет, начиная с 2018 года, анализа ситуации. Однако уже сейчас ясно, что государства должны начать расширение своих текущих обязательств даже до проведения первого анализа, с тем чтобы сократить разрыв между тем, что обещано, и тем, что необходимо.

78. Важность этой проблемы нельзя недооценивать. Сохранение уровня роста глобальной температуры значительно ниже 2 °C требует от государств быстро и неуклонно продвигаться к созданию такой мировой экономики, которая больше не получает энергию от ископаемых видов топлива. При этом некоторые страны демонстрируют, что декарбонизация возможна не только в теории, но и на практике. Уругвай, например, уже производит почти 95% своей электроэнергии из возобновляемых источников. Исландия производит почти всю свою электроэнергию и более чем 80% общей энергии из геотермальных и гидроэнергетических источников.

79. Другие элементы международного климатического режима также являются неотъемлемой частью обязанности осуществлять международное сотрудничество. В частности, двумя из этих элементов являются следующие: а) пункт 7 статьи 7 Парижского соглашения призывает стороны укреплять свое сотрудничество в целях активизации действий по адаптации, в том числе в отношении обмена информацией, повышения эффективности мер по адаптации и оказания помощи развивающимся странам; и б) в Париже развитые страны вновь повторили свою приверженность оказанию помощи развивающимся странам в отношении смягчения последствий и адаптации. В частности, Конференция Сторон приняла решение о том, что страны намерены продолжать реализацию своей существующей совместной цели по мобилизации ресурсов, которая по состоянию на 2020 год составляет 100 млрд. долл. США в год, и что до 2025 года стороны Парижского соглашения установят новую цель начиная с минимального уровня в 100 млрд. долл. США с учетом потребностей и приоритетов развивающихся стран (см. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, пункт 54).

80. Нормы прав человека, касающиеся защиты окружающей среды, предусматривают, что после принятия государствами мер по недопущению воздействия наносимого окружающей среде ущерба на права человека они должны осуществлять эти меры. Обязательства, взятые на себя государствами в связи с Парижским соглашением, являются элементами их коллективного решения о том, как именно решать проблему изменения климата. Все они, включая как обязательства по оказанию помощи, так и обязательства по смягчению последствий и адаптации, должны быть полностью выполнены, а также, в случае необходимости, расширены, чтобы не допустить воздействия изменения климата на права человека.

³⁹ UNEP, *The Emissions Gap Report* (2015), p. XVIII. Размещено по адресу http://uneplive.unep.org/media/docs/theme/13/EGR_2015_301115_lores.pdf.

D. Обязательства по отношению к уязвимым группам

81. Государства несут всеобъемлющее обязательство не допускать дискриминации в применении их природоохранных законов и политики. Кроме того государства расширили свои обязанности в отношении членов определенных групп, которые могут быть особо уязвимы для экологического ущерба, включая женщин, детей и коренные народы (см. A/HRC/25/53, пункты 69–78). Как заявил Совет по правам человека, последствия изменения климата ощущаются наиболее остро теми, кто уже находится в уязвимом положении. Как правило, наиболее уязвимые группы также вносят наименьший вклад в возникновение соответствующей проблемы. В этой связи изменение климата является по сути своей дискриминационным.

82. Государства, действуя по отдельности и совместно, должны принять меры для защиты наиболее уязвимых групп населения от изменения климата⁴⁰. С точки зрения процедуры государствам следует продолжать проводить оценку последствий изменения климата, а также мер по смягчению последствий и адаптации, для уязвимых общин. Они должны обеспечить, чтобы находящиеся в уязвимом положении и маргинализированные группы были полностью информированы о последствиях действий, связанных с климатом, чтобы они имели возможность принимать участие в процессах принятия решений, чтобы их проблемы принимались во внимание и чтобы они имели доступ к средствам правовой защиты в случае нарушения их прав. По существу, государствам следует стремиться защищать наиболее уязвимые группы населения в ходе разработки и осуществления всех мер, связанных с климатом⁴¹. Даже если цели по смягчению последствий будут достигнуты, уязвимые общины могут по-прежнему страдать от ущерба, вызванного изменением климата. Действительно, многие из них уже испытывают неблагоприятные последствия.

83. На национальном уровне государства несут обязательство принимать меры по адаптации в целях защиты уязвимых слоев населения от последствий изменения климата, а на международном уровне – обязательство сотрудничать в целях содействия защите уязвимых общин, где бы они ни находились. Права наиболее уязвимых групп необходимо уважать и защищать в рамках любой деятельности, в том числе деятельности по смягчению последствий и адаптации к изменению климата. Проекты использования возобновляемых источников энергии и усилия по защите лесов, хотя они и могут быть крайне желательными методами сокращения или компенсирования выбросов парниковых газов, не освобождаются от необходимости соблюдения норм прав человека. Например, когда такие проекты предлагается осуществлять на территории проживания коренных народов, они должны соответствовать обязательствам перед этими народами, в том числе, где это применимо, обязанности облегчать их участие в процессе принятия решений и не осуществлять никакой деятельности без их свободного, предварительного и осознанного согласия (см. A/HRC/25/53, пункт 78).

84. В Парижском соглашении признается важность уважения прав наиболее уязвимых групп. В его преамбуле конкретно упоминаются права коренных народов, местных общин, мигрантов, детей, инвалидов и лиц, находящихся в уязви-

⁴⁰ В частности, Специальный докладчик по вопросу о правах человека мигрантов изучил вопрос о важности предотвращения дискриминации мигрантов, перемещенных вследствие изменения климата (см. A/67/299, пункты 74–76).

⁴¹ См., например, замечание общего порядка Комитета по правам ребенка № 15 (2013), пункт 50 (поскольку изменение климата «является одной из основных угроз для детского здоровья», государства должны «уделять первоочередное внимание проблемам детского здоровья в рамках всех своих стратегий по адаптации к изменению климата и смягчению его негативных последствий»).

мом положении, а также гендерное равенство, и содержится призыв к сторонам уважать, поощрять и принимать во внимание свои соответствующие обязательства в области прав человека при осуществлении действий по решению проблем, связанных с изменением климата. В статье 7 Соглашения подчеркивается, что, помимо того, что меры по адаптации осуществляются по инициативе самих стран, основываются на широком участии и являются в полной мере транспарентными, при их осуществлении также следует учитывать гендерные аспекты и принимать во внимание интересы уязвимых групп, общин и экосистем. Чтобы обеспечить осуществление государствами своих обязательств в области прав человека, они должны выполнять обязательства, взятые ими в отношении защиты наиболее уязвимых групп.

V. Выводы и рекомендации

85. Учет прав человека в контексте изменения климата дает три основных преимущества. Во-первых, информационно-пропагандистская деятельность, основанная на правах человека, может способствовать более решительным действиям. Начиная с Малайской декларации и заканчивая Парижским соглашением, правительства и организации гражданского общества убедительно заявляли, что для защиты прав человека необходимы активные действия по борьбе с изменением климата. Эти усилия уже принесли свои плоды, но их необходимо продолжать и активизировать.

86. Во-вторых, правозащитные нормы проясняют то, как именно государствам следует реагировать на изменение климата. Как признано в Парижском соглашении, всякий раз, когда государства осуществляют действия в целях решения проблем, связанных с изменением климата, им следует уважать, защищать и учитывать свои соответствующие обязательства в области прав человека. Соблюдение обязательств в области прав человека не только помогает защищать права всех затронутых изменением климата. Как подтвердил Совет по правам человека, оно также способствует согласованности политики, легитимности и достижению устойчивых результатов.

87. Государства несут процедурные обязательства по проведению оценки и предоставлению информации о последствиях изменения климата, чтобы обеспечивать осознанное участие общественности в принятии решений, связанных с климатом, а также обеспечивать эффективные средства правовой защиты в случаях нарушений прав человека, связанных с климатом. Они должны защищать права на свободу выражения мнений и свободу ассоциации в связи со всеми действиями по решению проблем, связанных с изменением климата, даже когда такие права осуществляются в рамках противостояния осуществлению проектов, поддерживаемых властями.

88. Основываясь на обязанности осуществлять международное сотрудничество, государства должны полностью выполнить все обязательства, которые они взяли на себя в рамках Парижского соглашения, а также расширять свои обязательства в будущем, с тем чтобы обеспечить, чтобы глобальная температура не поднималась до уровня, который нанесет ущерб широкому спектру прав человека. Каждое государство должно также принять правовые и институциональные рамки, которые предусматривают оказание помощи находящимся под их юрисдикцией субъектам в их адаптации к неизбежным последствиям изменения климата. Во всех этих действиях государства должны заботиться о защите прав наиболее уязвимых групп.

89. В-третьих, органы по правам человека могут предоставлять информацию и совершенствовать политику в области климата, выступая в качестве

форумов для обсуждения вопросов, касающихся изменения климата и прав человека, которые в противном случае могут быть упущены из виду. Специальный докладчик призывает Совет по правам человека и другие международные и национальные правозащитные учреждения и далее обеспечивать учет проблематики прав человека в ходе решения глобальной проблемы изменения климата.
