

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
24 December 2012
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать вторая сессия

Пункт 3 повестки дня

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

**Доклад Независимого эксперта по вопросу об
обязательствах в области прав человека, связанных
с использованием безопасной, чистой, здоровой
и устойчивой окружающей средой Джона Х. Нокса**

Предварительный доклад*Резюме*

Настоящий доклад Независимого эксперта по вопросу об обязательствах в области прав человека, связанных с использованием безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой, представлен Совету по правам человека в соответствии с резолюцией 19/10 Совета.

Цель первого доклада Независимого эксперта состоит в том, чтобы поместить его мандат в исторический контекст, обозначить некоторые нерешенные вопросы, касающиеся взаимосвязи между правами человека и окружающей средой, и представить информацию о нынешней и планируемой программе деятельности. Независимый эксперт отмечает, что вопросу о взаимосвязи между правами человека и окружающей средой на протяжении длительного времени уделялось серьезное внимание на многих различных форумах. Хотя в настоящее время некоторые основополагающие аспекты этой взаимосвязи являются четко определенными, Независимый эксперт поясняет, что многие вопросы, связанные с обязательствами, налагаемыми правом прав человека в связи с охраной окружающей среды, нуждаются в более глубоком изучении и прояснении. Таким образом, первый приоритет его мандата заключается в обеспечении большей концептуальной ясности в вопросе применения обязательств в области прав человека к окружающей среде. При определении характера, сферы охвата и содержания этих обязательств он намеревается использовать подход, основанный на фактах. Для получения информации, необходимой для осуществления этой деятельности, Независимый эксперт будет активно консультироваться и запрашивать мнения у широкого круга соответствующих заинтересованных сторон.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–6	3
II. Эволюция экологических прав	7–33	4
A. Право на здоровую окружающую среду	12–17	6
B. Права человека, которые могут ущемляться экологическим ущербом	18–24	8
C. Права человека, имеющие решающее значение для разработки природоохранной практики	25–33	11
III. Определение рамок вопросов	34–53	14
A. Обязательства в области прав человека и виды передовой практики	37–39	15
B. Материальные и процедурные права и обязанности	40–43	17
C. Уязвимые группы и недискриминация	44–46	18
D. Обязательства в области прав человека, связанные с трансграничным и глобальным экологическим ущербом	47–48	19
E. Обязательства в области прав человека и частные субъекты	49–50	20
F. Взаимосвязь между существующими правами человека и правом на здоровую окружающую среду	51–52	21
G. Прочие вопросы	53	21
IV. Планирование программы деятельности	54–57	21
V. Выводы и рекомендации	58–62	22

I. Введение

1. В своей резолюции 19/10, принятой 22 марта 2012 года, Совет по правам человека постановил назначить независимого эксперта по вопросу об обязательствах в области прав человека, связанных с использованием безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой, задачи которого будут состоять в том, чтобы:

а) изучать обязательства в области прав человека, включая обязательства по недопущению дискриминации, применительно к пользованию безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой;

б) выявлять и поощрять передовую практику использования обязательств в области прав человека и обещаний в отношении информирования, поддержки и укрепления процесса разработки экологической политики, в особенности в области охраны окружающей среды, а также обмениваться мнениями по этим вопросам и в этой связи подготовить компендиум примеров передовой практики;

в) выносить рекомендации, которые могли бы способствовать осуществлению Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в частности Цели 7 (обеспечение экологической устойчивости);

г) принимать во внимание итоги работы состоявшейся в 2012 году Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию и содействовать применению правозащитного подхода в рамках последующих действий; и

е) применять гендерный подход посредством, в частности, учета особого положения женщин и девочек и выявления случаев дискриминации и факторов уязвимости гендерного характера.

2. В резолюции 19/10 к Независимому эксперту обращена просьба представить Совету на его двадцать второй сессии первый доклад, включая выводы и рекомендации, и впоследствии ежегодно представлять ему свои доклады. В ней также содержится просьба к Независимому эксперту проводить консультации и учитывать мнения широкого круга заинтересованных сторон, включая правительства, международные органы, национальные правозащитные учреждения, организации гражданского общества, частный сектор и научные институты. Кроме того, в этой резолюции говорится о том, что Независимый эксперт должен работать в тесной координации, избегая ненужного дублирования, с другими специальными процедурами и вспомогательными органами Совета по правам человека, а также другими соответствующими органами Организации Объединенных Наций и договорными органами по правам человека.

3. 6 июля 2012 года Совет назначил профессора Джона Х. Нокса Независимым экспертом¹. Его мандат официально начал действовать с 1 августа 2012 года.

4. В соответствии со своим мандатом Независимый эксперт приступил к работе путем проведения обширных консультаций с государствами, международными организациями, органами по правам человека, организациями гражданского общества, занимающимися экологическими и правозащитными вопроса-

¹ Профессор международного права на кафедре Генри К. Лаурмана, Университет в Уэйк-Воресте.

ми, правовыми экспертами и мандатариями других специальных процедур по существу своего мандата и по вопросу о путях обеспечения его наиболее эффективного выполнения. Было намечено провести соответствующие консультации в Женеве, Вашингтоне и Найроби. При наличии добровольных пожертвований Независимый эксперт планирует провести в ближайшем будущем дополнительные консультации с участием многих заинтересованных сторон, в том числе в Латинской Америке и Азии. Он также планирует использовать другие способы получения мнений заинтересованных сторон, в том числе посредством проведения обследований.

5. Для получения содействия в проведении правовых исследований, предусмотренных его мандатом, Независимый эксперт намеревается обратиться за безвозмездной помощью в вопросах исследований и консультаций к практикующим юристам и ученым. Он уже получил очень полезные предложения о такой помощи и приветствовал бы дополнительную помощь от правовых экспертов, в частности из развивающихся стран.

6. В своих последующих докладах Независимый эксперт более подробно остановится на каждом элементе своего мандата. Цель настоящего доклада, который является первым, состоит лишь в том, чтобы поместить мандат в исторический контекст, обозначить некоторые нерешенные вопросы и представить информацию о нынешней и планируемой программе деятельности.

II. Эволюция экологических прав

7. Экологические права – т.е. права, которые, как считается, имеют отношение к охране окружающей среды, – появились в своде норм права прав человека лишь недавно. Составители основополагающего договора о правах человека – Всеобщей декларации прав человека 1948 года – не включили в него экологические права. В то время они также не фигурировали в национальных конституциях, положениями которых руководствовались составители Декларации. Это молчание являлось объяснимым. Хотя люди всегда знали о нашей зависимости от окружающей среды, мы лишь начинали сознавать, какой огромный ущерб наша деятельность могла причинить окружающей среде, а следовательно – и нам самим. На тот момент усилия по уменьшению последствий деградации окружающей среды все еще находились на начальной стадии.

8. По мере того как в течение последующих десятилетий стал увеличиваться объем научных знаний об окружающей среде, параллельно стала возрастать степень осознания людьми важности ее охраны. За период с 1960-х годов и до настоящего времени современное движение в защиту окружающей среды изменило наши взаимоотношения с ней. Практически все государства в мире приняли национальные законы, направленные, среди прочего, на уменьшение загрязнения воздуха и воды, регулирование токсичных веществ и сохранение природных ресурсов. На международном уровне государства заключили в ходе переговоров большое число соглашений с целью решения экологических проблем, включая торговлю видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, сохранение биологического разнообразия, транспортировку и удаление опасных веществ, загрязнение моря, истощение озонового слоя и изменение климата.

9. Одним словом, экологические соображения переместились с периферии в центр усилий человечества по обеспечению экономического и социального развития. С начала 1990-х годов международное сообщество неоднократно под-

черкивало, что развитие должно быть устойчивым, и в частности должно обеспечивать охрану окружающей среды, от которой зависят нынешние и будущие поколения. Согласно положениям Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию, принятой в 1992 году на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро, "для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него" (принцип 4). Цель 7 в области развития, сформулированная в Декларации тысячелетия, заключается в обеспечении экологической устойчивости, в том числе путем включения принципов устойчивого развития в стратегические стратегии и программы, и обращении вспять процесса утраты природных ресурсов². В июне 2012 года на Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию государства вновь заявили о своей приверженности "обеспечению построения экономически, социально и экологически устойчивого будущего для нашей планеты и для нынешнего и будущего поколений"³.

10. С повышением уровня осведомленности об экологических проблемах стали раздаваться призывы об официальном признании важного значения охраны окружающей среды для благополучия человека. Эти призывы зачастую находили выражение в формулировках прав человека. Это неудивительно, а, скорее, даже неизбежно. В основе прав человека лежат базовые атрибуты человека, такие как достоинство, равенство и свобода. Реализация этих характерных особенностей зависит от окружающей среды, которая позволяет им получить наибольшее развитие. Вместе с тем эффективная охрана окружающей среды зачастую зависит от реализации прав человека, которые имеют основополагающее значение для осознанной и транспарентной разработки политики, учитывающей существующие проблемы. Права человека и охрана окружающей среды неразрывно связаны друг с другом.

11. Признание тесной связи между правами человека и окружающей средой в основном принимало две формы: а) принятие эксплицитного нового права на окружающую среду, характеризующую такими терминами, как здоровая, безопасная, удовлетворительная или устойчивая; и б) уделение повышенного внимания взаимосвязи с окружающей средой уже признанных прав, таких как права на жизнь и здоровье⁴.

² Другие цели включают снижение масштабов сокращения биологического разнообразия, сокращение вдвое доли населения, не имеющего доступа к чистой питьевой воде и основным санитарно-техническим средствам, и улучшение жизни как минимум 100 млн. обитателей трущоб.

³ Резолюция I "Будущее, которого мы хотим" Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, содержащаяся в докладе о ее работе, A/CONF.216/16, пункт 1, одобренном Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 66/288.

⁴ Вопрос о взаимосвязи прав человека и окружающей среды подробно рассматривался многими учеными. Ценные обзоры содержатся в аналитическом исследовании, подготовленном Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), A/HRC/19/34 и Corr.1, которые Совет с удовлетворением отметил в резолюции 19/10 и в совместном докладе, подготовленном УВКПЧ и Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) для Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию 2012 года, озаглавленном "Права человека и окружающая среда: Рио+20". Подробный обзор всей этой области содержится в издании *Environmental Protection and Human Rights*, by Donald K. Anton and Dinah L. Shelton (Cambridge University Press, 2011).

А. Право на здоровую окружающую среду

12. По мере того как важность охраны окружающей среды стала становиться все более очевидной, многие страны включили эксплицитные экологические права в свои конституции. В 1976 году Португалия стала первой страной, включившей в свою Конституцию "право на здоровую и экологически сбалансированную окружающую человека среду". С тех пор свыше 90 государств включили аналогичные права в свои национальные конституции⁵. Около двух третей конституционных прав касаются здоровья; альтернативные формулировки включают права на чистую, безопасную, благоприятную или здоровую окружающую среду⁶. Некоторые государства включили более подробные права, такие как права получить информацию и участвовать в принятии решений по экологическим вопросам.

13. На региональном уровне соглашения о правах человека, разработанные после 1970-х годов, также включали такие права. Принятая в 1981 году Африканская хартия прав человека и народов гласит, что "все народы имеют право на общий удовлетворительный уровень окружающей среды, благоприятствующий их развитию" (статья 24), а в Дополнительном протоколе 1988 года к Американской конвенции о правах человека говорится о том, что "каждый человек имеет право жить в здоровой окружающей среде" (пункт 1 статьи 11). В 2003 году Африканский союз принял Протокол к Африканской хартии о правах человека и народов, касающийся прав женщин в Африке, согласно которому женщины "имеют право жить в здоровой и устойчивой окружающей среде" (статья 18) и "право в полной мере пользоваться своим правом на устойчивое развитие" (статья 19). Арабская хартия о правах человека 2004 года включает право на здоровую окружающую среду как часть права на достаточный уровень жизни, который обеспечивает благополучие и достойную жизнь (статья 38). Аналогичным образом, Декларация прав человека, принятая в ноябре 2012 года Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии, включает "право на безопасную, чистую и устойчивую окружающую среду" в качестве одного из элементов права на достаточный жизненный уровень (пункт 28 f)). Хотя европейская система по защите прав человека не содержит четко сформулированного права на здоровую окружающую среду, Конвенция 1998 года о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), разработанная под эгидой Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций, содержит положение о "праве каждого человека нынешнего и будущего поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния" (статья 1)⁷.

14. Несмотря на такую эволюцию на национальном и региональном уровнях, на глобальном уровне не существует соглашений, содержащих четко сформулированное право на здоровую (или удовлетворительную, безопасную или устойчи-

⁵ См. айд Richard Boyd, *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment* (Vancouver, Toronto, UBC Press, 2012).

⁶ Для остальной части настоящего доклада выражение "право на здоровую окружающую среду" включает различные альтернативные формулировки такого права.

⁷ Можно также отметить, что Европейский комитет по социальным правам пришел к выводу о том, что право на охрану здоровья, закрепленное в статье 11 Европейской социальной хартии, включает право на здоровую окружающую среду. См. жалобу № 30/2005, *Фонд за права человека Марангополус против Греции*, решение по существу (2006), пункт 195.

чивую) окружающую среду⁸. Если бы Всеобщая декларация разрабатывалась в наши дни, то легко представить, что в нее было бы включено право, которое признано в столь многих национальных конституциях и региональных соглашениях. В то же время следует признать, что Организация Объединенных Наций не воспользовалась последующими возможностями для признания права человека на здоровую окружающую среду. Договором, который в наибольшей степени соответствует этой цели, может являться принятая в 1972 году Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды (Стокгольмская декларация), принцип 1 которой гласит: "человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений". В докладе 1987 года, подготовленном Всемирной комиссией по окружающей среде и развитию (A/42/427), в котором была выдвинута концепция устойчивого развития, содержались правовые принципы, разработанные группой экспертов, первый из которых гласил, что "все люди имеют основополагающее право на окружающую среду, благоприятную для их здоровья и благосостояния"⁹. Однако в принятой в 1992 году Рио-де-Жанейрской декларации вместо этой формулировки говорится следующее: "Забота о людях занимает центральное место в усилиях по обеспечению устойчивого развития. Они имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой" (принцип 1). На последующих конференциях по устойчивому развитию, состоявшихся в Йоханнесбурге в 2002 году и Рио-де-Жанейро в 2012 году, также не было провозглашено право на здоровую окружающую среду.

15. Наиболее пристальное внимание к возможности принятия такого права органы Организации Объединенных Наций по правам человека уделили в начале 1990-х годов. В 1990 году Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств назначила Фатьму Зохру Ксентини своим Специальным докладчиком по вопросу о правах человека и окружающей среде. В ее окончательном докладе (E/CN.4/Sub.2/1994/9), подготовленном в 1994 году, содержались подготовленные группой экспертов проекты принципов в области прав человека и окружающей среды, согласно которым каждый человек имеет "право на безопасную, здоровую и экологически чистую окружающую среду". В них также был перечислен ряд смежных прав, включая права на свободу от загрязнения, на охрану и сохранение воздуха, почвы, воды, ледников, флоры и фауны, на безопасную и здоровую пищу и воду и на получение информации об окружающей среде (там же, приложение I).

⁸ Статья 1 Международных пактов об экономических, социальных и культурных правах и о гражданских и политических правах, касающаяся права на самоопределение, содержит положение о том, что "все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами" и что "ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования". Однако в такой формулировке делается больший упор на связь народа со своими естественными богатствами, чем на право человека на здоровую окружающую среду. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Конвенция о правах ребенка содержат упоминания об окружающей среде в контексте конкретных прав, как это будет показано в следующем разделе.

⁹ В 1990 году в своей резолюции 45/94 Генеральная Ассамблея приняла смягченную формулировку этого принципа: "все люди имеют право жить в окружающей среде, благоприятной для их здоровья и благосостояния".

16. Хотя Комиссия по правам человека рассмотрела этот доклад, она не приняла и не одобрила указанные проекты принципов и не назначила самого Специального докладчика. Комиссия и Совет, а также другие органы и механизмы Организации Объединенных Наций по правам человека продолжали изучать взаимодействие прав человека и окружающей среды, однако их внимание было направлено прежде всего на взаимосвязь окружающей среды с уже признанными правами человека. Другими словами, они сосредоточивали внимание не на провозглашении нового права на здоровую окружающую среду, а скорее на том, что можно было бы назвать учетом экологических аспектов в правах человека, т.е. на изучении и акцентировании взаимосвязи существующих прав человека с окружающей средой.

17. Эти усилия, а также аналогичные усилия в рамках других форм позволили выявить два свода прав, тесно связанных с окружающей средой: а) права, осуществление которых особенно ущемляется деградацией окружающей среды; и б) права, осуществление которых способствует разработке более эффективной экологической политики. Сознавая опасность чрезмерного упрощения, можно сказать, что многие права в первой категории – т.е. те, которые ущемляются вследствие деградации окружающей среды, – зачастую характеризуются в качестве *материальных* прав, тогда как многие права во второй категории – те, осуществление которых способствует принятию более эффективных экологических стратегий, – зачастую рассматриваются в качестве *процедурных* прав. Примерами первых прав являются права на жизнь, здоровье, имущество; примерами вторых прав являются права на свободу выражения мнений и ассоциации, на информацию, на участие в процессе принятия решений и на эффективные средства правовой защиты. Следующие два раздела настоящего доклада посвящены повышению степени осознания экологических аспектов каждой из этих категорий прав.

В. Права человека, которые могут ущемляться экологическим ущербом

18. Признание того факта, что экологический ущерб может препятствовать полному осуществлению прав человека, не является новостью; такое признание появилось уже на заре современного экологического движения. В резолюции 1968 года, содержащей решение о созыве Стокгольмской конференции, Генеральная Ассамблея в преамбуле своей резолюции 2398 (XXIII) выразила обеспокоенность по поводу последствий "продолжающегося и все более быстрого ухудшения качества окружающей человека среды... на условия жизни человека, его физическое, психическое и социальное благосостояние, его достоинство и пользование им основными правами человека как в развивающихся, так и в развитых странах". А первый пункт преамбулы Стокгольмской декларации 1972 года гласит, что "оба аспекта окружающей человека среды, как естественной, так и созданной человеком, имеют решающее значение для его благосостояния и для осуществления основных прав человека, включая даже право на саму жизнь" (пункт 1).

19. В действительности все права человека могут ущемляться деградацией окружающей среды, поскольку полное осуществление всех прав человека зависит от наличия благоприятных условий. Вместе с тем некоторые права человека в большей степени подвержены воздействию определенных видов экологического ущерба, чем другие. В последние годы в дополнение к подтверждению общего положения о том, что "ущерб окружающей среде может иметь негатив-

ные последствия, как прямые, так и косвенные, для эффективного осуществления прав человека" (резолюция 16/11, преамбула), Совет по правам человека определил экологические угрозы для конкретных прав. Можно привести три примера, свидетельствующие о том, что Совет: подтвердил, что незаконный оборот и ненадлежащее регулирование и удаление опасных веществ и отходов представляют собой серьезную угрозу для целого ряда прав, включая права на жизнь и здоровье¹⁰; подчеркнул, что изменение климата имеет широкий круг последствий для эффективного осуществления прав человека, включая права на жизнь, здоровье, питание, воду, жилье и самоопределение¹¹; и признал, что "ухудшение состояния окружающей среды, опустынивание и глобальное изменение климата являются факторами, усугубляющими нужду и отчаяние, и оказывают негативное воздействие на осуществление права на питание, в частности в развивающихся странах"¹².

20. Совет по правам человека также призвал другие органы и механизмы по правам человека в рамках системы Организации Объединенных Наций подробнее изучить последствия ухудшения состояния окружающей среды для прав человека. Например, по просьбе Совета в 2008–2009 годах Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) провело исследование по вопросу о последствиях изменения климата для осуществления прав человека (A/HRC/10/61). В этом исследовании был сделан вывод о том, что изменение климата будет создавать прямые и косвенные угрозы для многих прав, включая: права на жизнь и питание вследствие недоедания и экстремальных погодных условий; право на воду в результате таяния ледников и уменьшения толщины снежного покрова; и право на наивысший достижимый уровень здоровья в результате недоедания, экстремальных метеорологических условий и повышения степени распространенности малярии и других заболеваний, которые становятся более распространенными при более теплой погоде. В исследовании было отмечено, что повышение уровня моря в результате глобального потепления угрожает самому существованию малых островных государств, что имеет "последствия для права на самоопределение, а также для всего комплекса прав человека, при осуществлении которых люди зависят от защиты государства" (пункт 41). В декабре 2009 года, до проходившего в Копенгагене совещания сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций по изменению климата, мандатарии специальных процедур выступили с совместным заявлением, обратив внимание на опасности, которые изменение климата представляет для осуществления прав человека¹³.

21. Мандатарии специальных процедур продолжили изучение последствий ухудшения состояния окружающей среды для прав человека. Один мандат, в частности, был определен для изучения последствий для прав человека конкретной экологической проблемы: незаконного удаления опасных веществ и отходов в развивающихся странах. За период с 1995 года специальные докладчики, назначавшиеся для выполнения этого мандата, определили целый ряд прав человека, которые могут ущемляться таким захоронением токсичных веществ и

¹⁰ Резолюция 2005/15 Комиссии по правам человека; резолюции 9/1, 12/18, 18/11 Совета. См. также Венскую декларацию и Программу действий, пункт 11.

¹¹ Резолюции 7/23, 10/4 и 18/22 Совета. Он также провел два дискуссионных форума в 2009 и 2012 годах, в ходе которых подробно рассматривался вопрос об этих последствиях.

¹² Резолюции 7/4, 10/12, 13/4 Совета.

¹³ Совместное заявление мандатариев специальных процедур Совета по правам человека о Конференции Организации Объединенных Наций по изменению климата (Копенгаген, 7–18 декабря 2009 года).

отходов, включая не только права на жизнь и здоровье, но и "такие основные права, как право народов на самоопределение и неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами, право на развитие, права на... достаточное питание и здоровые и безопасные условия труда, свобода выражения мнений, право создавать профсоюзы и вступать в них, право на социальное обеспечение и право пользоваться результатами научного прогресса и его применения"¹⁴.

22. Другие мандатарии специальных процедур в рамках своих мандатов проводили связь между экологическим ущербом и ущемлением прав человека. Ниже приводятся лишь некоторые из многочисленных примеров. Бывший Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте проинформировал участников Встречи на высшем уровне 2002 года по устойчивому развитию о том, что "осуществление права на достаточное жилище утрачивает свой смысл в том случае, если не запускаются процессы по обеспечению того, чтобы отдельные лица и общины могли жить в окружающей среде, не подверженной загрязнению воздуха, воды и продовольственной цепи"¹⁵, тогда как нынешний Специальный докладчик подготовил подробный доклад по вопросу о последствиях изменения климата для осуществления этого права (A/64/255). Специальный докладчик по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги внимательно изучил последствия изменения климата для осуществления этих прав¹⁶. Специальный докладчик по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья подчеркнул, что это право охватывает основные факторы, определяющие состояние здоровья, такие как безопасная вода, надлежащая санитария и здоровая окружающая среда в целом (A/62/214, пункт 104)¹⁷. Специальный докладчик по вопросу о праве на питание подчеркнул, что сельхозпроизводство зависит от тех услуг, которые предоставляют экосистемы (A/HRC/13/33/Add.2, пункт 21), а его самый последний доклад посвящен вопросу о воздействии уничтожения мировых рыбных ресурсов для права на питание (A/67/268).

23. В некоторых глобальных договорах о правах человека содержатся четкие положения об экологических угрозах для прав человека, в частности права на здоровье. В Конвенции о правах ребенка говорится о том, что загрязнение окружающей среды создает "опасности и риски" для питательного продовольствия и чистой питьевой воды, для предоставления которых государства-участники обязаны принимать надлежащие меры при обеспечении полного осуществления права ребенка на наивысший достижимый уровень здоровья

¹⁴ Доклад Специального докладчика по вопросу о токсичных отходах, касающийся отрицательных последствий незаконных перевозок и захоронения токсичных и опасных продуктов и отходов для осуществления прав человека, E/CN.4/2001/55, пункт 58.

¹⁵ Заявление г-на Милуна Котари, Специального докладчика по вопросу об адекватном жилье, на Встрече на высшем уровне по устойчивому развитию, Йоханнесбург, Южная Африка, 30 августа 2002 года.

¹⁶ Изменение климата и права человека на воду и санитарные услуги: документ с изложением позиции. Имеется по адресу: www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Climate_Change_Right_Water_Sanitation.pdf.

¹⁷ Эту позицию также поддерживает Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (см. замечание общего порядка № 14 (2000) по вопросу о праве на наивысший достижимый уровень здоровья, пункт 4).

(статья 24, пункт 2 с))¹⁸. Аналогичным образом, пункт 2 b) статьи 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах предусматривает, что меры, которые должны быть приняты государствами-участниками для полного осуществления права на здоровье, "должны включать мероприятия, необходимые для... улучшения всех аспектов гигиены внешней среды и гигиены труда в промышленности". Комитет по экономическим, социальным и культурным правам интерпретировал это выражение как включающее, в частности, "необходимость обеспечивать адекватное снабжение безопасной питьевой водой и базовыми санитарными услугами; [и] предупреждение и снижение уровня воздействия на население вредных веществ, таких как радиация и опасные химикаты, или других пагубных экологических условий, которые прямо или косвенно влияют на здоровье человека"¹⁹.

24. И наконец, региональные суды по правам человека рассматривали большое число дел, касающихся взаимосвязи прав человека и окружающей среды. В целом ряде тщательно аргументированных решений Африканская комиссия по правам человека и народов, Европейский суд по правам человека и Межамериканская комиссия и Суд по правам человека постановляли, что экологический ущерб может приводить к нарушениям прав на жизнь²⁰, здоровье²¹, имущество²² и неприкосновенность частной жизни²³, среди прочих прав.

С. Права человека, имеющие решающее значение для разработки природоохранной политики

25. Права человека, осуществление которых может затрагиваться экологическим ущербом, являются не только правами, которые имеют непосредственное отношение к окружающей среде. Другой подход к прояснению взаимосвязи между уже признанными правами и окружающей средой заключается в определении тех прав, осуществление которых имеет решающее значение для разработ-

¹⁸ С той же целью Конвенция требует, чтобы государства-участники принимали необходимые меры для обеспечения осведомленности всех слоев общества о санитарии среды обитания (статья 24, пункт 2 е)).

¹⁹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 14, пункт 15. Следует отметить, что Комитет озаглавил свой пункт, касающийся пункта 2 b) статьи 12, следующим образом: "право на здоровую природную среду и на гигиену труда".

²⁰ Например, African Commission on Human and Peoples' Rights, communication No. 155/96, *Social and Economic Rights Action Center v. Nigeria (Ogoniland Case)*, decision, para. 67; European Court of Human Rights, *Öneryildiz v. Turkey* (application No. 48939/99), Judgement, 30 November 2004, para. 118; Inter-American Commission on Human Rights, report on the situation of human rights in Ecuador, document OEA/Ser.L/V/II.96 doc. 10 rev. 1.

²¹ Например, European Committee of Social Rights, complaint No. 30/2005, *Marangopoulos Foundation for Human Rights v. Greece*, para. 221.

²² Например, Inter-American Court of Human Rights, *Saramaka People v. Suriname*, Series C No. 172, judgement of 28 November 2007, paras. 95, 158; *Indigenous Community of Yakye Axa v. Paraguay*, Series C No. 125, judgement of 17 June 2005, para. 143, 156; Inter-American Commission on Human Rights, *Maya Indigenous Community of the Toledo District v. Belize*, case 12.053, report No. 40/04, document OEA/Ser.L/V/II.122, doc. 5 rev. 1, para. 153.

²³ Например, European Court of Human Rights, *Fadeyeva v. Russia* (application No. 55723/00), judgement of 9 June 2005, para. 134; *Taşkin and others v. Turkey* (application No. 46117/99), judgement of 10 November 2004, para. 126; *López Ostra v. Spain* (application No. 16798/90), judgement of 9 December 1994, para. 58.

ки природоохранной политики. В целом к ним относятся права, свободное осуществление которых делает соответствующие стратегии более транспарентными, обоснованными и быстрореагирующими²⁴. Они включают права на свободу выражения мнений и ассоциации, право получать информацию и участвовать в процессах принятия решений и право на средства правовой защиты. Осуществление таких прав в тех случаях, когда оно направлено на решение экологических вопросов, приводит к разработке стратегий, которые полнее учитывают обеспокоенность наиболее затрагиваемых лиц и, следовательно, обеспечивают более полную защиту их прав на жизнь и здоровье, среди прочих, от ущемления вследствие экологического ущерба²⁵.

26. Процедурные права защищаются многими договорами о правах человека. Например, права на свободу выражения мнений, свободу мирных собраний и ассоциации, а участие в принятии решений и иные средства правовой защиты в случае нарушения прав признаются во Всеобщей декларации (статьи 7, 8, 19, 20 и 21) и оговариваются в Международном пакте о гражданских и политических правах (статьи 2, 19, 21, 22 и 25), при этом в обоих договорах также ясно говорится о том, что с осуществлением этих прав не допускается никакой дискриминации²⁶. Хотя в этих договорах не затрагиваются напрямую экологические вопросы, их положения, несомненно, охватывают вопрос об осуществлении соответствующих прав для достижения экологических целей.

27. Другим важным договором в этом отношении является Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, которая провозглашает, в частности: право проводить мирные встречи или собрания в целях поощрения или защиты прав человека; получать и иметь в своем распоряжении информацию о правах человека, распространять информацию о правах человека и привлекать внимание общественности к вопросу о том, соблюдаются ли они на практике; реальный доступ к участию в ведении государственных дел; и право на пользование средствами правовой защиты в случае нарушений прав человека, включая возможность рассчитывать на оперативное рассмотрение независимыми и компетентными судебными органами жалоб о таких нару-

²⁴ Для ясности следует отметить, что эти виды прав являются не единственными, осуществление которых может способствовать разработке экологической политики. Как отмечается ниже, экологические права могут также приводить к появлению материальных стандартов, определяющих разработку экологических стратегий. При этом осуществление некоторых прав, таких как право на санитарную воду, может приводить к появлению прямых экологических выгод. См. доклад независимого эксперта по вопросу о правозащитных обязательствах, связанных с доступом к безопасной питьевой воде и санитарным услугам, A/HRC/12/24, пункт 35.

²⁵ См. резолюцию 16/11 Совета, преамбула ("обязательства и обязанности в области прав человека могут наполняться конкретным содержанием и укреплять процессы выработки политики на международном, региональном и национальном уровнях в области охраны окружающей среды, способствуя повышению согласованности политики, обеспечению легитимности и достижению устойчивых результатов"); A/HRC/19/34, пункт 8 ("такие права, как право на доступ к информации, на участие в ведении государственных дел и на доступ к правосудию, являются важнейшими условиями установления структур управления, которые позволяют обществу вырабатывать справедливые процедуры принятия решений по экологическим вопросам").

²⁶ См. также замечание общего порядка № 34 (2011) Комитета по правам человека по статье 19 (свобода мнений и их выражения) Международного пакта о гражданских и политических правах (в пункте 18 которого говорится о том, что в пункте 2 статьи 19 Пакта "предусмотрено право на доступ к информации, имеющейся у государственных органов").

шениях и на принятие ими мер по исправлению положения. И в этом случае эти права столь же применимы к правозащитникам, стремящимся реализовать их в целях охраны окружающей среды, как и для других целей, способствующих обеспечению полного осуществления прав человека.

28. На практике правозащитники, занимающиеся экологическими вопросами, особенно подвергаются рискам при осуществлении этих прав. Специальный докладчик по вопросу о правозащитниках сообщила (A/HRC/19/55) о том, что она получает большое число сообщений относительно активистов, занимающихся природоохранными вопросами, "включая правозащитников, занимающихся вопросами, связанными с добывающими отраслями промышленности, проектами в областях строительства и развития; правозащитников, отстаивающих права коренных народов и меньшинств; женщин-правозащитников; и журналистов" (там же, пункт 64). Правозащитники, занимающиеся природоохранными вопросами, подвергаются серьезному риску стать жертвами убийств, нападений, применения физической силы, угроз и запугивания со стороны как государственных, так и негосударственных субъектов (там же, пункты 64–92). Излишне говорить, что основные последствия этих нарушений прав человека ощущаются лицами и общинами, которые страдают от них. Вместе с тем эти нарушения также имеют вторичные последствия для окружающей среды, охрану которой соответствующие лица пытались обеспечить, и для всех тех, чье полное осуществление прав человека зависит от этой окружающей среды.

29. Процедурные права, способствующие охране окружающей среды, могут быть найдены не только в договорах о правах человека. Одним из наиболее часто цитируемых источников является принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации 1992 года, который гласит:

Экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан, на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек должен иметь соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах, и возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации. Обеспечивается эффективная возможность использовать судебные и административные процедуры, включая возмещение и средства судебной защиты.

30. Принцип 10 оказал влияние на разработку природоохранных законов и политики на международном и национальном уровнях. Наиболее очевидным примером является Орхусская конвенция, закрепляющая подробные обязательства в отношении доступа к информации, участия населения и доступа к правосудию в вопросах, связанных с окружающей средой.

31. Хотя принцип 10 не приравнивает доступ к информации, возможность участвовать в принятии решений и доступ к средствам правовой защиты к правам человека, существуют очевидные параллели между этими нормами и нормами права прав человека. Если говорить более подробно, в положениях Орхусской конвенции доступ к информации, участие и средства правовой защиты действительно рассматриваются в качестве прав, и в них говорится о том, что каждая Сторона гарантирует их в соответствии с положениями Конвенции "для содействия защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и его благосостояния" (статья 1).

32. Аналогичным образом, хотя в Рио-де-Жанейрской конвенции не говорится о принципах недискриминации при осуществлении процедурных прав, в ней подчеркивается роль некоторых уязвимых групп, включая женщин, молодежь, коренные народы и народы, живущие в условиях угнетения, в разработке природоохранной политики (принципы 20–23). Орхусская конвенция содержит четкое требование о недискриминации, о чем свидетельствует положение о том, что в рамках соответствующих положений Конвенции "общественность обладает доступом к информации, располагает возможностью участвовать в процессе принятия решений и имеет доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, без дискриминации по признаку гражданства, национальной принадлежности и места жительства" (пункт 9 статьи 3). И в этом случае прослеживаются очевидные параллели с требованиями о недискриминации, фигурирующими в нормах права прав человека. Итоговый документ Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию 2012 года (A/CONF.216/16, пункт 1, резолюция I "Будущее, которого мы хотим") еще более четко увязывает недискриминацию с нормами в области прав человека при рассмотрении вопросов, касающихся гендерного равенства, и в нем содержится ссылка на Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и говорится о решимости участвующих государств "раскрыть потенциал женщин как движущей силы устойчивого развития", в том числе путем отмены дискриминационных законов и обеспечения равного доступа к правосудию и юридической помощи (там же, пункты 236 и 238).

33. Процедурные права коренных народов получили подробное признание в международных договорах. Конвенция № 169 (1989) Международной организации труда (МОТ) о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах, содержит общее требование о том, что правительства должны консультироваться с соответствующими народами всякий раз, когда рассматриваются вопросы о принятии мер, которые могут непосредственно их затрагивать (статья 6). В частности, она предусматривает проведение оценки воздействия на окружающую среду любой предлагаемой деятельности в области развития и содержит положение о том, что права коренных народов на природные ресурсы, относящиеся к их землям, включают право на участие в "использовании и управлении этими ресурсами и их сохранении" (статья 15; также статьи 7 и 14). Аналогичным образом, Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов признает право коренных народов на участие в принятии решений по вопросам, которые затрагивали бы их права, и предусматривает, что государства должны консультироваться с соответствующими коренными народами с целью заручиться их свободным, предварительным и осознанным согласием, прежде чем принимать и осуществлять меры, которые могут их затрагивать, в частности в отношении проектов, связанных с освоением, использованием или разработкой природных ресурсов (статьи 18, 19, 29 и 32).

III. Определение рамок соответствующих вопросов

34. Как ясно следует из этого краткого описания эволюции прав, связанных с окружающей средой, в настоящее время некоторые аспекты взаимосвязи между правами человека и окружающей средой являются четко установленными. Следует выделить два аспекта: во-первых, как было признано многими органами по правам человека на глобальном, региональном и национальном уровнях, улучшение состояния окружающей среды может оказывать и действительно оказывает неблагоприятное воздействие на осуществление широкого круга прав

человека, включая права на жизнь, здоровье, питание и воду. Во-вторых, осуществление некоторых прав может способствовать и действительно способствует разработке природоохранной политики, что приводит к обеспечению более эффективной охраны окружающей среды и, следовательно, более полной защите прав человека, осуществлению которых может угрожать ухудшение состояния окружающей среды. Способствующие этому права включают права на свободу выражения мнений и свободу ассоциации, права на информацию и участие и право на средства правовой защиты. Они были закреплены в широком круге международных договоров, включая как природоохранные соглашения, так и соглашения по правам человека.

35. *Обязательства*, налагаемыми нормами прав человека в отношении охраны окружающей среды, понимаются менее четко. Согласно формулировке резолюции 19/10 Совета "некоторые аспекты обязательств в области прав человека, касающиеся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой, требуют дальнейшего изучения и прояснения". Обеспечение такого изучения и прояснения является основной задачей настоящего мандата. С этой целью Независимый эксперт будет опираться не только на результаты исследований, но и в соответствии с положениями самого мандата на мнения заинтересованных сторон, включая правительства, международные органы, национальные правозащитные учреждения, организации гражданского общества, частный сектор и научные институты. До того как будет завершена эта работа, было бы преждевременным делать общие выводы об обязательствах в области прав человека, связанных с окружающей средой.

36. Вместе с тем было бы полезно определить рамки некоторых вопросов, которые могут возникать в процессе этого исследования, включая вопросы, касающиеся: взаимосвязи между обязательствами в области прав человека и видами передовой практики; связей между материальными и процедурными правами и обязанностями; уязвимых групп и недискриминации; обязательств в области прав человека, связанных с трансграничным и глобальным экологическим ущербом; применения норм в области прав человека к негосударственным субъектам; и взаимосвязи между правом на здоровую окружающую среду и другими правами человека. Важно подчеркнуть, что этот перечень отнюдь не является исчерпывающим. Также нельзя утверждать, что изучение этих вопросов в рамках рассматриваемого мандата позволит подробно затронуть все из выше перечисленных аспектов; его содержание будет зависеть от результатов консультаций и предстоящих исследований.

A. Обязательства в области прав человека и виды передовой практики

37. Как следует из предыдущей главы настоящего доклада, взаимосвязь между правами человека и окружающей средой стала предметом серьезного и неослабного внимания в рамках многих различных форумов, включая договорные органы Организации Объединенных Наций по правам человека, специальные процедуры, региональные органы по правам человека, международные конференции по устойчивому развитию, многосторонние соглашения по вопросам окружающей среды, национальные парламенты и суды и научные исследования. Это многообразие мнений свидетельствует о той важности, которую придают этим вопросам международные организации, государства, организации гражданского общества и ученые, а также об их актуальности для широкого круга субъектов в сферах прав человека и выработки природоохранной политики.

38. В то же время наличие большого числа соответствующих форумов делает исследование обязательств в области прав человека, касающихся окружающей среды, сложным в концептуальном отношении. Развитие этой области являлось стремительным и крайне многовекторным, но при этом оно также являлось в значительной степени фрагментарным. Хотя различные органы, участвовавшие в процессе разработки и применения базирующегося на правах подхода к природоохранной политике, иногда руководствуются рекомендациями друг друга, зачастую они имеют различные источники авторитетных мнений, различные аудитории и несовпадающие мандаты. Например, усиливающееся внимание, уделяемое договорными органами и специальными процедурами экологическим вопросам, хотя и является крайне ценным, необязательно направлено на одни и те же права или проблемы. Тогда как мнения какого-либо регионального суда по правам человека имеют большое значение для государств соответствующего региона, их значение для стран, находящихся за его пределами, может быть менее очевидным. Использование экологических прав во внутригосударственном праве в различных государствах варьируется и может не всегда позволять судить о сфере охвата соответствующих прав на международном уровне. Кроме того, эволюция применения норм права человека к экологическим вопросам зачастую происходила на индивидуальной основе. Обобщая вышесказанное, следует отметить, что, хотя имеется более чем достаточно заявлений, касающихся обязательств в области прав человека в связи с окружающей средой, эти заявления сами по себе не сходятся воедино, с тем чтобы создать свод последовательных норм.

39. Вместе с тем в предыдущей главе также говорилось о том, что органы по правам человека и вопросам окружающей среды, которые рассматривали эти проблемы, как представляется, достигли в своих подходах некоторых совпадающих областей. В тех случаях, когда это возможно, независимый эксперт будет стремиться находить такие области в отношении обязательств в области прав человека. В этом отношении он будет руководствоваться положениями резолюции 19/10 Совета. В этой резолюции к Независимому эксперту обращена просьба об изучении обязательств в области прав человека применительно к окружающей среде и о подготовке компендиума примеров передовой практики в использовании обязательств в области прав человека для разработки более эффективной природоохранной политики, в консультации с заинтересованными сторонами во всех областях, а также в ней обращен призыв к Независимому эксперту учитывать весь спектр мнений при изучении вопроса об использовании основанных на правах подходов к охране окружающей среды. Обязательства в области прав человека, связанные с окружающей средой, могут сильно варьироваться – от обязанностей, которые, как правило, являются императивными для всех государств, до обязанностей, которые затрагивают более ограниченное число государств, принявших их на основе региональных соглашений или включивших их в свои конституции или другие законы. Обязательства, которые являются императивными лишь для некоторых государств, могут тем не менее заслуживать рассмотрения другими государствами в качестве примеров передовой или надлежащей практики²⁷.

²⁷ Независимый эксперт поддерживает точку зрения бывшего Независимого эксперта по вопросу о правозащитных обязательствах, связанных с доступом к безопасной питьевой воде и санитарным услугам, о том, что "лишь в редких случаях какую-либо практику можно назвать передовой и следует использовать концепцию надлежащей практики" (A/HRC/10/6, пункт 34, сноска 37).

В. Материальные и процедурные права и обязанности

40. При рассмотрении обязательств, касающихся прав человека, которые могут ущемляться ухудшением состояния окружающей среды, самый базовый свод вопросов, пожалуй, касается материального и процедурного содержания этих обязательств. В этой связи один интересный аспект касается возможных связей между материальными правами и процедурными обязанностями. Некоторые органы по правам человека действительно провели разграничение между (в значительной мере материальными) правами, которые в наибольшей степени могут ущемляться ущербом для окружающей среде, и (в значительной мере процедурными) правами, осуществление которых содействует обеспечению охраны окружающей среды. Они пришли к выводу о том, что для защиты окружающей среды от видов ущерба, которые нарушают первую категорию прав, государства обязаны соблюдать и обеспечивать осуществление второй категории прав.

41. В значительной мере эта позиция была сформирована на основе решений региональных судов по правам человека. Например, Африканская комиссия по правам человека и народов заявила, что соблюдение правительством духа закрепленных в Африканской хартии прав на здоровье и на удовлетворительную окружающую среду должно включать "издание распоряжения о проведении независимого научного мониторинга находящейся под угрозой окружающей среды или, по меньшей мере, разрешение проведения такого мониторинга, введение требования о проведении исследований об экологическом и социальном воздействии до начала осуществления любых крупных промышленных проектов и распространение информации о таких исследованиях, проведение надлежащего мониторинга и информирование тех общин, которые подвергаются воздействию опасных материалов и видов деятельности, и предоставление индивидуумам реальных возможностей быть услышанными и участвовать в процессе принятия решений о проектах в области развития, затрагивающих их общины"²⁸. При рассмотрении ряда дел, касавшихся права на неприкосновенность частной жизни, Европейский суд по правам человека также постановил, что государства должны использовать процесс принятия решений, который включает проведение "надлежащих расследований и исследований", обеспечивает доступ общественности к информации и предоставляет затрагиваемым лицам эффективные средства правовой защиты²⁹. Интерпретируя имущественные права коренных народов и племен, Межамериканский суд по правам человека заявил, что государство должно проводить консультации с общиной относительно любых предлагаемых концессий или любых видов деятельности, которые могут затрагивать их земли и природные ресурсы, обеспечивать, чтобы никакие концессии не выдавались без проведения предварительной оценки экологического и социального воздействия, и гарантировать, чтобы община получала разумную выгоду от любого такого плана в случае его утверждения. Что касается "крупномасштабных проектов в области развития или инвестиционных проектов, которые будут иметь серьезные последствия", то государство обязано не только проводить консультации, но и получать "свободное, предварительное и осознанное согласие соответствующих общин, учитывающее их обычаи и традиции"³⁰.

²⁸ Африканская комиссия по правам человека и народов, *Ogoniland Case*, para. 53.

²⁹ *Taşkin v. Turkey*, para. 119.

³⁰ Межамериканский суд по правам человека, *Saramaka People v. Suriname*, paras. 129 and 134. Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов также пояснил в своем докладе Совету в контексте добычи полезных ископаемых из земель коренных

42. Установление этой связи может создать своеобразный магический круг: полное выполнение процедурных обязанностей способствует наличию более здоровой окружающей среды, что в свою очередь содействует более высокой степени соблюдения материальных прав, таких как права на жизнь, здоровье, имущество и неприкосновенность частной жизни. Но также справедливо и обратное: невыполнение процедурных обязательств может приводить к ухудшению состояния окружающей среды, что негативно сказывается на полном осуществлении других прав человека.

43. Другими словами, такая взаимосвязь между материальными правами и процедурными обязанностями не исключает возможность существования других обязательств в области прав человека, имеющих отношение к охране окружающей среды. Обязательства в отношении соблюдения процедурных прав, очевидно, имеют правовые основы, не совпадающие с основами любых таких обязательств, возникающих вследствие экологических угроз для материальных прав. При этом экологические права могут также приводить к появлению определенных минимальных *материальных* экологических стандартов, которые применяются вне зависимости от того, выполняются ли процедурные требования. Например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем замечании общего порядка № 15 (2002) о праве на воду интерпретировал право на здоровье как охватывающее "принятие мер на недискриминационной основе с целью предупреждения угрозы здоровью в связи с небезопасными и токсичными источниками воды... Государствам-участникам следует обеспечить, чтобы естественные водные ресурсы были защищены от заражения вредоносными веществами и патогенными микробами" (пункт 8). Сфера охвата и содержание материальных компонентов экологических прав, подобных вышеуказанным, также требуют дальнейшего изучения.

С. Уязвимые группы и недискриминация

44. Как признал Совет в своей резолюции 16/11, "ущерб окружающей среде наиболее остро ощущают те слои населения, которые уже находятся в уязвимом положении". Резолюция 19/10 рекомендует Независимому эксперту применять гендерный подход посредством, в частности, рассмотрения особого положения женщин и девочек и выявления случаев дискриминации и факторов уязвимости гендерного характера³¹, и представляется очевидным, что женщины и дети входят в число групп, уязвимых перед экологическим ущербом. Специальные процедуры и УВКПЧ определили также и другие группы. Например, бывший Независимый эксперт по вопросу о правах человека и крайней нищете в своем докладе Генеральной Ассамблеи (A/65/259) отметил, что "процесс деградации окружающей среды оказывает непропорциональное воздействие на людей, живущих в крайней нищете" (пункт 37). Бывший представитель Генерального секретаря по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц отметил в своем докладе (A/HRC/10/13) "нормативные пробелы в нынешней правовой системе защиты прав лиц, оказавшихся перемещенными вследствие глобального потепления" (пункт 22). Кроме того, в докладе УВКПЧ по проблеме изменения климата (A/HRC/10/61) подчеркивалось, что изменение климата не только приводит к появлению большого числа мигрантов, но и особенно затрагивает

народов, что требования о проведении консультаций и получении согласия содействуют защите материальных прав коренных народов, включая права на имущество, здоровье и культуру (A/HRC/21/47, пункты 49 и 50).

³¹ Будучи отцом трех дочерей, Независимый эксперт понимает важность такого подхода.

другие уязвимые группы, включая женщин, детей и коренные народы (пункты 42–54).

45. Коренные народы являются особенно уязвимыми перед многими видами экологического ущерба по причине своей культурной и экономической зависимости от природных ресурсов. Как отмечала в своем докладе (A/HRC/15/37, пункт 71) Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов, "ввиду признания особой привязанности коренных народов к естественной среде обитания на территориях, где они проживают, международными нормами широко признается право [коренных народов] на сохранение и охрану окружающей среды и производительных способностей их земель, территорий и ресурсов (Декларация [Организации Объединенных Наций о правах коренных народов], статья 29.1), и одновременно в них содержится призыв в отношении принятия специальных мер... для охраны их окружающей среды (Конвенция № 169 МОТ, статья 4.1)"³². В 2011 году Специальный докладчик³³ пришел к выводу о том, что "реализация проектов по добыче природных ресурсов и других проектов в области развития в пределах или вблизи территорий коренных народов стала одним из основных факторов обеспокоенности для коренных народов во всем мире и, возможно, также наиболее распространенным источником проблем, встающих на пути полного осуществления их прав" (A/HRC/18/35, пункт 57).

46. Хотя экологическим угрозам для уязвимых групп стало уделяться все большее внимание, применимые обязательства в области прав человека все еще не всегда являются столь очевидными, какими они должны быть. В число соответствующих проблем входят вопросы, касающиеся сферы охвата и применения обязанностей, связанных с недискриминацией, а также обязанностей, касающихся особых процедурных и материальных прав, учитывающих уязвимое положение соответствующих групп.

D. Обязательства в области прав человека, связанные с трансграничным и глобальным экологическим ущербом

47. Многие экологические проблемы связаны с трансграничным ущербом. Как отмечается в докладе УВКПЧ 2011 года по вопросу о взаимосвязи между правами человека и окружающей средой, "загрязнение в одной стране может стать экологической и правозащитной проблемой в другой стране, тем более что загрязняющие среды, такие как воздух или вода, могут беспрепятственно перемещаться через границы" (A/HRC/19/34, пункт 65). Такие проблемы в значительной мере обусловили появление международного природоохранного права – от двухсторонних и региональных соглашений о трансграничном загрязнении воздуха и воды до многосторонних природоохранных соглашений о глобальных проблемах, таких как загрязнение моря, истощение озонового слоя и изменение климата.

48. Применение норм права прав человека к трансграничному и глобальному экологическому ущербу требует рассмотрения вопросов, касающихся экстерриториального охвата норм в области прав человека. Зачастую эти вопросы явля-

³² В более общем плане пункт 4 статьи 7 указанной Конвенции требует, чтобы правительства "в сотрудничестве с соответствующими народами осуществляли меры по защите и сохранению окружающей среды территорий, которые они заселяют".

³³ Предыдущий мандат был заменен мандатом Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов.

ются сложными, что не в последнюю очередь объясняется использованием в договорах о правах человека различающихся формулировок для определения сферы их применения. В последние годы стало уделяться повышенное внимание вопросу об экстерриториальности правозащитных обязательств³⁴, но при этом по-прежнему сохраняется необходимость в более подробном разъяснении этого вопроса (см. A/HRC/19/34, пункт 64). Эти вопросы имеют особое значение в природоохранном контексте с учетом числа и масштабов трансграничных и глобальных экологических угроз для полного осуществления прав человека.

Е. Обязательства в области прав человека и частные субъекты

49. Другая группа вопросов касается применения обязательств в области прав человека к экологическому ущербу, причиненному негосударственными субъектами, включая коммерческие предприятия. В обзоре масштабов и форм свыше 300 предполагаемых нарушений прав человека, связанных с деятельностью корпораций, Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях отметил в своем докладе (A/HRC/8/5/Add.2, пункт 27), что "примерно в одной трети таких случаев утверждалось о том, что экологический ущерб имел соответствующие последствия для прав человека... В этих случаях различные формы загрязнения, заражения и деградации оказывали предполагаемое воздействие на целый ряд прав, включая право на здоровье, право на жизнь, права на достаточное питание и жилище, права меньшинств на культуру и право пользоваться достижениями научного прогресса". В докладе отмечалось, что связанные с окружающей средой беспокойства высказывались в отношении всех коммерческих секторов, включая тяжелую промышленность, фармацевтические и химические компании, а также компании розничной торговли потребительскими товарами.

50. В принципе, обязательства государств по защите прав человека от ущемления со стороны частных субъектов распространяются на ущемление вследствие экологического ущерба, как разъяснялось многими органами по правам человека³⁵. Вместе с тем вопрос о конкретном применении таких обязательств в природоохранном контексте требует более подробного рассмотрения. В этой связи особенно полезными будут являться рамки, касающиеся "защиты, соблюдения и средств правовой защиты" и Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека³⁶.

³⁴ Например, Маастрихтские принципы в отношении экстерриториальных обязательств государств в области экономических, социальных и культурных прав (28 сентября 2011 года).

³⁵ Например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15, пункт 23; Африканская комиссия по правам человека и народов *Ogoniland Case*, para. 57; Европейский суд по правам человека, *Hatton v. United Kingdom* (application No. 36022/97), judgement of 8 July 2003, para. 98; *López Ostra v. Spain*, para. 51; OEA/Ser.L/V/II.96 doc. 10 rev. 1.

³⁶ См. доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях, Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций, касающихся "защиты, соблюдения и средств правовой защиты", A/HRC/17/31.

Е. Взаимосвязь между существующими правами человека и правом на здоровую окружающую среду

51. Некоторые сквозные вопросы, которые возникают почти во всех из вышеперечисленных контекстов, касаются взаимосвязи между двумя подходами к природоохранному праву, описанным во второй главе настоящего доклада, т.е. взаимосвязи между усилиями по признанию единого всеохватного права на здоровую окружающую среду и усилиями по "озеленению" существующих прав человека путем определения их последствий для окружающей среды. Тот факт, что оба подхода не противоречат друг другу, как представляется, подтверждается их параллельным использованием во многих национальных и региональных правовых системах, однако многие аспекты их взаимосвязи по-прежнему остаются неясными.

52. Возможные взаимосвязи включают: то, что оба подхода существуют в отдельности друг от друга; то, что определение и содержание права на здоровую окружающую среду основывается на опыте, связанном с учетом экологических аспектов в рамках существующих прав человека; и то, что право на здоровую окружающую среду может являться производным от одного или нескольких существующих прав, как это имеет место в Арабской хартии и Декларации прав человека Ассоциации государств Юго-Восточной Азии. И в этом случае также проведение дальнейшего исследования могло бы позволить достичь большей ясности.

Г. Прочие вопросы

53. Вопросы, которые были вкратце рассмотрены выше, являются не единственными вопросами, возникающими в связи с данным мандатом. Другие вопросы, которые заслуживают более пристального рассмотрения, включают вопросы, касающиеся: потенциальных прав будущих поколений; применения обязательств в области прав человека к наиболее неотложным экологическим проблемам, включая изменение климата, вооруженные конфликты и перемещения лиц вследствие экологических причин; и наконец, но не в последнюю очередь, значения прав человека для охраны аспектов окружающей среды, не связанных с деятельностью человека. Одна из наиболее давних претензий к основанному на правах человека подходу к охране окружающей среды заключается в том, что такой подход может игнорировать важные аспекты окружающей среды, которые нельзя легко свести к потребностям и интересам человека. По мере выполнения настоящего мандата потребуется учитывать не только потенциальные возможности, но и возможные ограничения обращения к правам человека для определения природоохранных стандартов.

IV. Планирование программы деятельности

54. Первым приоритетом настоящего мандата является привнесение большей концептуальной ясности в вопрос о применении обязательств в области прав человека, связанных с окружающей средой. Независимый эксперт намеревается использовать основанный на фактах подход к определению характера, сферы охвата и содержания этих обязательств. В следующем году он планирует посвятить большую часть своего времени сбору соответствующих фактов с целью как можно более подробного определения соответствующих обязательств. В процессе разработки этих обязательств он попытается выделять области со-

гласованности. В тех случаях, когда согласованность может отсутствовать, он будет предлагать возможность описания пробелов и предложения способов, посредством которых их можно было бы восполнить с помощью правовых норм.

55. Для получения информации, необходимой для выполнения своего мандата, Независимый эксперт проведет серию консультаций по конкретным сводам тематических вопросов при условии наличия необходимых ресурсов. Для обеспечения как можно более широкого участия он будет стремиться проводить консультации в различных регионах мира. Проведение в феврале 2012 года консультации в Найроби положит начало этому процессу с уделением особого внимания вопросу о процедурных правах и обязанностях. В ходе последующих консультаций будут рассмотрены вопросы о правах уязвимых групп, материальных правах и обязательствах, обязанностях, связанных с трансграничным и глобальным ущербом, а также другие вопросы. Он также будет стремиться получать мнения заинтересованных сторон с помощью альтернативных методов, таких как проведение обзоров.

56. В рамках проводимого в ходе таких консультаций рассмотрения обязательств в области прав человека, связанных с окружающей средой, будут также предприниматься усилия в целях определения, поощрения и обмена мнениями о видах передовой (или надлежащей) практики, касающихся использования таких обязательств для информирования, поддержки и укрепления процесса разработки природоохранной политики в соответствии с мандатом, преследуя в конечном итоге цель подготовки компендиума видов такой практики. Независимый эксперт намеревается также осуществить поездки в страны, включая как минимум одну поездку в 2013 году, для сбора дополнительной информации об обязательствах в области прав человека и видах надлежащей практики, необходимой для его исследования. При наличии достаточного времени и средств он также примет участие в работе конференций и совещаний экспертов, посвященных вопросам прав человека и окружающей среды.

57. По мере того как правозащитные обязательства и виды надлежащей практики будут становиться все более четко определенными, Независимый эксперт займется ими в рамках реализации двух других элементов своего мандата: представление рекомендаций, которые могли бы способствовать достижению целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, в особенности Цели 7, касающейся обеспечения экологической стабильности; и содействие учету аспектов прав человека при осуществлении последующей деятельности в связи с Конференцией Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию 2012 года.

V. Выводы и рекомендации

58. За последние два десятилетия вопросу о взаимосвязи прав человека и окружающей среды уделялось значительное внимание. В настоящее время некоторые основополагающие аспекты этой взаимосвязи являются четко определенными, но вместе с тем многие вопросы все еще остаются не до конца ясными. Прояснение обязательств в области прав человека, связанных с использованием безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой, является необходимым для обеспечения более полного понимания государствами и другими субъектами тех требований, которые связаны с этими обязательствами, и обеспечения их полного выполнения на всех уровнях – от местного до глобального.

59. На этой предварительной стадии реализации мандата, возможно, было бы слишком рано делать какие-либо рекомендации. Вместе с тем Независимый эксперт хотел бы обратиться ко всем государствам и другим заинтересованным сторонам с двумя просьбами. Во-первых, он просит продолжать оказывать поддержку и предоставлять мнения по мере продвижения им по этому пути. В частности, он приветствует комментарии и реакции на настоящий доклад.

60. Во-вторых, он настоятельно призывает государства и другие заинтересованные стороны помнить о том, что отсутствие полного понимания содержания всех обязательств в области прав человека, связанных с окружающей средой, не следует рассматривать как означающие, что таких обязательств не существует. Действительно, некоторые аспекты соответствующих обязательств уже являются ясными. Пожалуй, наиболее очевидным является то, что значение обязательств в области прав человека, применимых в других областях, отнюдь не умаляется лишь потому, что речь идет об окружающей среде.

61. Например, основополагающие обязательства государств воздерживаться от произвольного лишения жизни и проявлять должную осмотрительность с целью защиты от лишения жизни в результате действий, совершаемых негосударственными субъектами, не становятся неприменимыми лишь на том основании, что лишение связано с окружающей средой. Аналогичным образом обязательства государств, касающиеся свободы выражения мнений и свободы ассоциации, в полной мере применимы к тем, кто стремится воспользоваться этими свободами для обеспечения более эффективной охраны окружающей среды. Защитники окружающей среды имеют такие же права человека, как и другие лица, однако, как отметила в своем прошлогоднем докладе Специальный докладчик по вопросу о правозащитниках, они могут в большей степени подвергаться риску, чем большинство других лиц, при осуществлении своих прав. С целью учета ее рекомендаций государствам следует признать ту важную работу, которую проводят правозащитники, занимающиеся земельными и природоохранными вопросами в стремлении найти равновесие между задачами экономического развития и задачами охраны окружающей среды, не следует допускать их стигматизации и следует обеспечивать проведение оперативных и беспристрастных расследований предполагаемых нарушений их прав³⁷.

62. В более общем плане государствам следует продолжать принимать во внимание все решения и рекомендации многих других форумов, включая международные конференции, специальные процедуры и региональные суды по правам человека, которые активно разрабатывают и применяют нормы в области прав человека, связанные с охраной окружающей среды. Настоящий мандат направлен на повышение степени понимания этих норм, но при этом важно помнить, что они также эволюционируют по мере эволюции настоящего мандата. С другой стороны, их развитие будет и должно успешно продолжаться в предстоящие годы.

³⁷ Доклад Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников, пункты 123–126, A/HRC/19/55.