

**Совет по правам человека****Сорок первая сессия**

24 июня – 12 июля 2019 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав, включая
право на развитие****Изменение климата и нищета****Доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете
и правах человека****Резюме*

Изменение климата будет иметь катастрофические последствия для людей, живущих в нищете. Даже при самом благоприятном сценарии сотни миллионов людей столкнутся с отсутствием продовольственной безопасности, вынужденной миграцией, болезнями и смертью. Изменение климата угрожает будущему прав человека и может свести на нет прогресс, достигнутый за последние 50 лет в области развития, глобального здравоохранения и сокращения масштабов нищеты.

Если курс не изменится, это приведет к катастрофическим последствиям для глобальной экономики и к обнищанию огромной части населения. Решение проблемы изменения климата потребует фундаментальных перемен в глобальной экономике, включая преодоление порочной закономерности, при которой улучшения в экономическом благосостоянии неразрывно связаны с выбросами от использования ископаемых видов топлива. Крайне важно, чтобы это осуществлялось при оказании необходимой поддержки трудящимся и гарантировании им защиты и достойных условий труда.

Правительства и слишком многие представители правозащитного сообщества десятилетиями не уделяли серьезного внимания проблеме изменения климата. Причитания правительственных чиновников не привели к существенным действиям, и слишком многие страны продолжают делать недальновидные шаги в неверном направлении. При обсуждении проблемы изменения климата государства не уделяют правам человека должного внимания.

* Настоящий доклад был представлен после установленного срока, с тем чтобы отразить самые последние подвижки.



Хотя проблема изменения климата фигурирует в правозащитной повестке дня уже более десяти лет, для большинства субъектов она по-прежнему имеет второстепенное значение. Однако это беспрецедентная чрезвычайная ситуация, требующая смелого и творческого мышления со стороны правозащитного сообщества и применения радикально более энергичного, внимательного и скоординированного подхода.

I. Введение¹

1. Тревожных признаков изменения климата более чем достаточно, однако складывается впечатление, что в большинстве своем люди о них не слышали. Получая в 2018 году Нобелевскую премию по экономике, Уильям Нордхаус назвал изменение климата «колоссом, угрожающим нашему миру» и «главным вызовом для экономики»². Джозеф Стиглиц, получивший ту же премию в 2001 году, недавно назвал изменение климата третьей мировой войной³. Папа Римский Франциск объявил глобальную климатическую чрезвычайную ситуацию и предупредил, что непринятие срочных мер станет «жесточкой несправедливостью по отношению к бедным слоям населения и будущим поколениям»⁴. Изменение климата угрожает поистине катастрофическими последствиями практически всему земному шару, и от него пострадают права человека огромного числа людей. Безусловно, тяжелее всего придется тем, кто живет в нищете, но они будут далеко не единственными жертвами. На настоящий момент большинство органов, занимающихся правами человека, только начали в первом приближении понимать, что изменение климата означает для прав человека. Однако в ситуации, когда над миром нависла опасность настоящего кризиса, вести работу в привычном режиме – верный путь к катастрофе.

2. В настоящем докладе основное внимание уделяется воздействию изменения климата на права человека, и особенно на права людей, живущих в условиях нищеты или на грани нищеты; предпринятым к настоящему моменту правозащитным сообществом шагам и его нежеланию принимать активное участие в решении проблем, связанных с изменением климата; и мерам, которые необходимо принять в ответ на эту экзистенциальную угрозу. Главный тезис доклада заключается в том, что необходимы воистину трансформационные перемены на уровне устройства общества и экономики, а также в системе защиты прав человека.

II. Масштаб проблемы

3. Книга «Необитаемая Земля» Дэвида Уоллес-Веллса начинается со слов «если вы считаете, что Земля нагревается высокими темпами, то вы неправы: она нагревается катастрофически высокими темпами». Сегодня углеводород поступает в атмосферу в 100 раз быстрее, чем в любой момент в доиндустриальную эпоху, а за три десятилетия, прошедшие с момента учреждения Организацией Объединенных Наций в 1988 году Межправительственной группы экспертов по изменению климата, планете был нанесен больший ущерб, чем за всю историю начиная с появления человечества до этого времени⁵.

4. Последние пять лет стали самыми жаркими за современную историю наблюдений⁶, а стабилизовавшиеся в предыдущие три года глобальные выбросы диоксида углерода в 2017 году вновь стали расти⁷. Согласно прогнозам, в период с 2015 по 2040 год мировое потребление энергии увеличится на 28%⁸. О том, к чему это приводит, мы сегодня можем судить по рекордным температурам, стремительному

¹ Специальный докладчик выражает признательность за превосходное исследование и анализ, проведенные Бассамом Хаваджой и Ребеккой Ридделл для настоящего доклада.

² William Nordhaus, “Climate change: the ultimate challenge for economics”, *American Economic Review*, vol. 109, No. 6 (2019).

³ Joseph Stiglitz, “The climate crisis is our third world war. It needs a bold response”, *The Guardian*, 4 June 2019.

⁴ “Pope Francis declares ‘climate emergency’ and urges action”, *The Guardian*, 14 June 2019.

⁵ David Wallace-Wells, *The Uninhabitable Earth* (London, Allen Lane, 2019).

⁶ См. National Aeronautics and Space Administration (NASA), “2018 fourth warmest year in continued warming trend, according to NASA, NOAA”, 6 February 2019.

⁷ См. United Nations Environment Programme (UNEP), *Emissions Gap Report 2018*, p. xiv.

⁸ См. US Energy Information Administration, “EIA projects 28% increase in world energy use by 2040”, 14 September 2017.

таянию ледников, беспрецедентным по своему масштабу лесным пожарам, все новым наводнениям, которые статистически должны происходить не чаще чем раз в тысячу лет, и ураганам, которые разрушают все на своем пути и случаются теперь все чаще и чаще⁹. Миллионы людей уже сегодня страдают от недоедания, вызванного опустошительной засухой, и все большему числу людей придется делать выбор между голодом и миграцией¹⁰. Из-за повышения температуры океана гибнут морские экосистемы, от которых зависят продовольственные системы, обеспечивающие питанием сотни миллионов людей¹¹, и изменение климата угрожает производству продуктов питания и создает серьезные социально-экономические угрозы¹².

5. Наиболее широко распространенным научным ориентиром для измерения глобального потепления является повышение температуры по сравнению с доиндустриальными уровнями, которое на настоящий момент уже составляет 1 °C¹³. Парижское соглашение 2015 года преследует цель удержать увеличение температуры к 2100 году на уровне не более 2 °C и постараться ограничить его до 1,5 °C, но даже такое повышение будет иметь катастрофические последствия для многих людей¹⁴.

6. Повышение температуры только на 1,5 °C вместо 2 °C может уберечь вплоть до 457 млн человек от климатических рисков, 10 млн человек – от риска повышения уровня моря, может означать меньшую подверженность наводнениям, засухам и лесным пожарам, нанесение меньшего ущерба экосистемам и менее резкое сокращение продовольствия и поголовья скота, а также сокращение вдвое числа людей, которым угрожает нехватка воды, и предотвращение до 190 млн преждевременных смертей на протяжении 100 лет¹⁵.

7. Однако по своему масштабу изменения, которые должны произойти, для того чтобы мы смогли удержать потепление на уровне 1,5 °C, не имеют аналогов в истории человечества и возможны только в случае преобразований на уровне общества и амбициозных мер по сокращению выбросов¹⁶. Даже при повышении температуры на 1,5 °C, что само по себе является наиболее благоприятным, но нереалистичным сценарием, экстремальных температур во многих регионах все равно не удастся избежать, и обездоленное население окажется без надежного доступа к продовольствию, источникам дохода и средств к существованию, а его здоровье ухудшится¹⁷. Не менее 500 млн человек столкнутся с дефицитом воды и связанными с ним факторами уязвимости, 36 млн человек могут стать свидетелями снижения урожайности сельскохозяйственных культур, и вплоть до 4,5 млрд человек могут начать испытывать на себе воздействие периодов сильной жары¹⁸. Во всех этих сценариях наиболее затронутыми оказываются наименее обеспеченные члены общества.

⁹ См. Jason Samenow, “It was 84 degrees near the Arctic Ocean this weekend as carbon dioxide hit its highest level in human history”, *Washington Post*, 14 May 2019.

¹⁰ Oxfam, “How climate change is helping fuel a massive hunger crisis in East Africa”, 27 April 2017.

¹¹ См. Lijing Cheng and others, “How fast are the oceans warming?” *Science*, vol. 363 (January 2019).

¹² См. “Nature’s dangerous decline ‘unprecedented’; species extinction rates ‘accelerating’” 6 May 2019, размещено по адресу <http://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2019/05/nature-decline-unprecedented-report/>.

¹³ См. Intergovernmental Panel on Climate Change, *Special report: global warming of 1.5°C, summary for policymakers* (2018).

¹⁴ См. Carbon Brief, “The impacts of climate change at 1.5°C, 2°C and beyond” (2018); и *The Uninhabitable Earth*, p. 13.

¹⁵ См. Intergovernmental Panel on Climate Change, *Special Report: Global Warming of 1.5°C* (2018), pp. 447, 452, 464.

¹⁶ Ibid, p. 448.

¹⁷ Ibid, p. 447.

¹⁸ Ibid, p. 453.

III. Воздействие на права человека, нищету и неравенство

A. Права человека

8. Изменение климата угрожает полному осуществлению широкого круга прав (A/HRC/31/52, пункты 23–32). Оперативные действия и адаптация могут смягчить многое из этого, но только если они будут предприняты таким образом, чтобы защитить от наихудших последствий людей, живущих в условиях нищеты¹⁹.

9. По данным Всемирного банка, при потеплении на 2 °C дополнительные 100–400 млн человек могут оказаться под угрозой голода, и еще 1–2 млрд человек могут потерять доступ к достаточному количеству воды²⁰. Изменение климата может привести к снижению глобальной урожайности сельскохозяйственных культур на 30% к 2080 году, причем даже если будут приняты меры по адаптации²¹. Ожидается, что в период с 2030 по 2050 год от недоедания, малярии, диареи и теплового стресса ежегодно будет умирать дополнительно примерно 250 000 человек²². Поскольку люди, живущие в нищете, в основном не застрахованы, изменение климата усугубит потрясения, связанные со здоровьем, в результате которых уже сейчас 100 млн человек в год оказываются за чертой бедности²³.

10. Люди, живущие в нищете, сталкиваются с весьма реальной угрозой потери своих домов (см. A/64/255). К 2050 году изменение климата может привести к перемещению 140 млн человек, и это только в Африке к югу от Сахары, Южной Азии и Латинской Америке²⁴. Наводнения и оползни могут привести к разрушению и без того ослабленной инфраструктуры и жилья, особенно в тех районах, где люди живут в незапланированных или необслуживаемых поселениях²⁵. В 2017 году в 135 странах в общей сложности 18,8 млн человек были перемещены в результате стихийных бедствий, что почти вдвое больше, чем число лиц, оказавшихся перемещенными вследствие конфликтов²⁶. С 2000 года в бедных странах в результате стихийных бедствий погибло в семь раз больше человек, чем в богатых странах²⁷. Кроме того, известно, что власти традиционно придают приоритетное внимание в плане защиты более богатым областям, создавая дополнительную опасность для населения, живущего в условиях нищеты²⁸.

B. Нищета

11. Изменение климата усугубит существующую нищету и неравенство²⁹. Самые серьезные последствия будут наблюдаться в бедных странах и регионах, а также в местах проживания и работы бедных слоев населения. Согласно оценкам, 75–80% расходов, связанных с изменением климата, придется на развивающиеся страны³⁰.

¹⁹ См. World Bank, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty* (2016), p. 17.

²⁰ См. World Bank, *World Development Report 2010: Development and Climate Change*, p. 5.

²¹ См. World Bank, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*, pp. 4 and 6.

²² См. World Health Organization, *Quantitative Risk Assessment of the Effects of Climate Change on Selected Causes of Death, 2030s and 2050s* (2014).

²³ См. World Bank, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*, p. 9.

²⁴ См. World Bank, *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration* (2018).

²⁵ См. David Wallace-Wells, *The Uninhabitable Earth*, p. 24.

²⁶ См. Internal Displacement Monitoring Centre and Norwegian Refugee Council, *Global Report on Internal Displacement* (2018), pp. v and 2.

²⁷ См. Centre for Research on the Epidemiology of Disasters and United Nations Office for Disaster Risk Reduction, “Economic losses, poverty & disasters 1998–2017”, p. 3.

²⁸ UNEP and Sabin Center for Climate Change Law, Columbia University, “Climate change and human rights” (2015).

²⁹ См. Intergovernmental Panel on Climate Change, *Special Report: Global Warming of 1.5°C*, p. 451.

³⁰ См. World Bank, *World Development Report 2010: Development and Climate Change*, p. xx.

12. Люди, живущие в условиях нищеты, как правило, проживают в районах, более подверженных изменению климата, а их жилища менее устойчивы к внешнему воздействию; в относительном выражении теряют больше, чем другие слои населения, в случае бедствия; располагают меньшими ресурсами для смягчения последствий; и получают меньшую поддержку со стороны систем социальной защиты или финансовой системы для предотвращения или преодоления последствий воздействия. Их источники средств к существованию и имущество более подвержены внешнему воздействию³¹, и они более уязвимы перед лицом стихийных бедствий, несущих с собой заболевания, неурожай, резкий рост цен на продовольствие, а также смерть или инвалидность³².

13. Изменение климата может свести на нет прогресс, достигнутый за последние 50 лет в области развития, глобального здравоохранения³³ и сокращения масштабов нищеты³⁴. Беднеют также семьи, относящиеся к среднему классу, в том числе в развитых странах³⁵. По оценкам Всемирного банка, если не будут предприняты незамедлительные действия, в результате изменения климата дополнительно 120 млн человек могут оказаться к 2030 году за чертой бедности (что, вероятно, является заниженной оценкой), а в последующие годы эта цифра еще больше возрастет³⁶. В одной только Южной Азии 800 млн человек живут в климатических «горячих точках», и к 2050 году их условия жизни резко ухудшатся³⁷.

C. Неравенство

14. Как бы несправедливо это ни было, проще всего справиться с последствиями изменения климата будет богатейшим слоям населения, которые обладают наибольшими возможностями для адаптации и при этом ответственны за подавляющее большинство выбросов парниковых газов и извлекают из них наибольшую пользу, в то время как в наиболее уязвимом положении окажутся беднейшие слои, которые внесли наименьший вклад в выбросы и обладают наименьшими возможностями для реагирования. На беднейшую половину населения мира – 3,5 миллиарда человек – приходится всего 10% выбросов углерода, в то время как 10% богатейших людей ответственны за половину всех выбросов. Человек, относящийся к 1% богатейшего населения, использует в 175 раз больше углерода, чем человек, относящийся к 10% беднейшего населения³⁸.

15. Вдобавок к экономическим выгодам, которые богатые страны уже извлекли из ископаемых видов топлива, изменение климата, согласно одному из недавних исследований, само по себе уже привело к усугублению глобального неравенства и разрыв в доходах на душу населения между богатейшими и беднейшими странами составляет на 25 процентных пунктов больше, чем составлял бы без изменения климата³⁹.

³¹ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *The State of Food Security and Nutrition in the World: Building Climate Resilience for Food Security and Nutrition* (2018), p. xiv.

³² См. World Bank, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*, pp. 1–2 and 4.

³³ См. Nick Watts and others, “Health and climate change: policy responses to protect public health”, *The Lancet*, vol. 386, No. 1006 (November 2015).

³⁴ См. World Bank, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*.

³⁵ См. Erin McCormick, “Claws out: crab fishermen sue 30 oil firms over climate change”, *The Guardian*, 4 November 2018.

³⁶ См. World Bank, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*, p. 12.

³⁷ См. World Bank, *South Asia’s Hotspots: Impacts of Temperature and Precipitation Changes on Living Standards* (2018).

³⁸ См. Oxfam, “World’s richest 10% produce half of carbon emissions while poorest 3.5 billion account for just a tenth”, 2 December, 2015.

³⁹ Noah Diffenbaugh and Marshall Burke, “Global warming has increased global economic inequality”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 116, No. 20 (May 2019).

IV. Ответные меры со стороны правозащитного сообщества

16. Хотя изменение климата фигурирует в правозащитной повестке дня уже более десяти лет, для большинства субъектов оно по-прежнему имеет второстепенное значение. Несмотря на шквал докладов и заявлений, как правило, эта проблема оказывается лишь одним из пунктов в длинном перечне тем. Несмотря то, что осталось чрезвычайно мало времени для предотвращения катастрофических последствий в области прав человека, этот вопрос остается факультативной или нишевой темой для обсуждения и большинство международных правозащитных организаций не относят его к проблемам, требующим безотлагательного внимания, и не включили его в свою основную программу работы.

Совет по правам человека

17. Начиная с 2008 года Совет регулярно принимает резолюции об изменении климата, включая резолюции об учреждении и продлении мандата специальных процедур по правам человека и окружающей среде⁴⁰.

18. Последним по времени примером применения всеобъемлющего подхода является резолюция 38/4 (5 июля 2018 года) о правах человека и изменении климата, в которой Совет уделяет особое внимание правам женщин. Постановляющая часть резолюции хорошо отражает то, как обстоят дела по состоянию на сегодняшний день. Сначала в ней признается «настоятельная необходимость продолжения принятия мер... в отношении неблагоприятных последствий изменения климата». Однако ничто не отличает эту ситуацию от многих других фигурирующих на повестке дня ситуаций, которые требуют принятия срочных мер. Совет не дает никаких других указаний на то, что этот вопрос является действительно приоритетным. Далее в резолюции выражается особая озабоченность в связи с негативными последствиями, «особенно в развивающихся странах и для людей, положение которых наиболее уязвимо с точки зрения изменения климата». Хотя к государствам обращен призыв осуществлять международное сотрудничество и оказывать помощь развивающимся странам, проблема дифференцированной ответственности никак не затрагивается и наблюдается вопиющее игнорирование людей, живущих в нищете и являющихся на самом деле основными жертвами происходящего.

19. В целом резолюция создает такое впечатление, будто проблема заключается в преодолении негативных последствий изменения климата для конкретных групп населения, а не в признании того, что под серьезной угрозой находится осуществление огромным числом людей всех прав человека. Тех, кому угрожает изменение климата, невозможно четко подразделить на такие категории, как развивающиеся/развитые нации или мужчины/женщины. Требуется гораздо более широкий подход. Наконец, в резолюции не признается необходимость осуществления глубоких социально-экономических преобразований, без которых, по мнению практически всех наблюдателей, будет невозможно предотвратить климатическую катастрофу. Предписываемых Советом действий совершенно недостаточно, и они свидетельствуют о полном отрицании всей серьезности ситуации.

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека

20. Что касается системы Организации Объединенных Наций, то Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) подготовило доклады об изменении климата в целом и о его взаимосвязи с правом на здоровье, правами ребенка, миграцией и правами женщин⁴¹. Были организованы совещания экспертов, Верховный комиссар отметила, что государства «обязаны расширить свои обязательства по смягчению воздействия в целях предотвращения наихудших

⁴⁰ Обновленный перечень принятых резолюций (вплоть до 2016 года) см. по адресу <http://www.ohchr.org/ru/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRCAction.aspx>.

⁴¹ См. A/HRC/10/61, A/HRC/32/23, A/HRC/35/13, A/HRC/37/35 и A/HRC/41/26 соответственно.

последствий изменения климата»⁴², а в нынешнем плане управления УВКПЧ на период 2018–2021 годов изменение климата названо одним из пяти «наиболее актуальных вопросов». Однако в рамках информационно-разъяснительной работы вопросы изменения климата остаются второстепенными по отношению к основным темам, которыми занимается Управление.

21. Во избежание обвинений в применении двойных стандартов следует отметить, что то же можно сказать о работе, проделанной Специальным докладчиком.

Договорные органы

22. Договорным органом, подготовившим на сегодняшний день наиболее полный ответ по существу, является Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, который в 2018 году подтвердил, что «неспособность предотвратить прогнозируемый ущерб правам человека в результате изменения климата или неспособность мобилизовать в максимальной степени имеющиеся ресурсы в рамках усилий по предотвращению такого ущерба» может представлять собой нарушение государством своих правовых обязательств⁴³. В том же году 42% заключительных замечаний Комитета по докладам государств касались изменения климата⁴⁴.

23. В своем замечании общего порядка № 36 (2018) о праве на жизнь Комитет по правам человека перевел дискуссию на новый уровень, сделав важное заявление о том, что «деградация окружающей среды, изменение климата и неустойчивое развитие представляют собой ряд наиболее насущных и серьезных угроз для возможности нынешнего и будущих поколений пользоваться правом на жизнь». Комитет призвал использовать ресурсы на основе принципа устойчивости, разработать содержательные экологические стандарты, оценивать воздействие изменения климата на человека, проводить консультации с другими государствами и уведомлять их о своей деятельности, обеспечивать доступ к информации и с должным уважением относиться к подходу, основанному на предосторожности. Комитет, что, возможно, еще важнее, призвал государства также принимать меры по сохранению и защите окружающей среды, в том числе в связи с «изменением климата, вызванным деятельностью государственных и частных субъектов».

24. Договорные органы рекомендовали государствам установить национальные целевые показатели выбросов парниковых газов, активизировать усилия по достижению этих показателей, перейти на возобновляемые источники энергии, регулировать деятельность частных субъектов, смягчать последствия стихийных бедствий и защищать уязвимые группы населения. Вместе с тем углубленный анализ документов трех договорных органов, наиболее часто обращающихся к этой теме (Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, Комитета по правам ребенка и Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин), показывает, что с 2008 года лишь 9% ссылок на изменение климата касались смягчения его последствий, что имеет важнейшее значение для обращения вспять наблюдаемых сегодня тенденций. Как представляется, этим органам гораздо удобнее заниматься вопросами адаптации, воздействия на конкретные группы и процедурных прав, чем устранением основных причин собственно изменения климата. И, хотя Комитет по экономическим, социальным и культурным правам неоднократно призывал развивающиеся страны обращаться за помощью, в целом договорные органы до сих пор не возложили на более обеспеченные страны обязанности по

⁴² См. open letter from the United Nations High Commissioner for Human Rights on integrating human rights in climate action to the Permanent Missions in New York and Geneva, 21 November 2018.

⁴³ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, «Изменение климата и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах», 8 октября 2018 года.

⁴⁴ См. Centre for International Environmental Law and the Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, “States’ human rights obligations in the context of climate change: 2019 update” (February 2019).

предоставлению финансовой и технической помощи в осуществлении деятельности, связанной с климатом⁴⁵.

Специальные процедуры

25. Ряд специальных докладчиков писали об изменении климата, в том числе о его воздействии на жилищные аспекты, продовольствие, внутреннее перемещение, миграцию и коренные народы⁴⁶. В 2016 году Специальный докладчик по вопросу о правозащитных обязательствах, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой, написал в своем знаменитом докладе, что «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» (A/HRC/31/52). В ближайшем будущем Координационному комитету специальных процедур следует обеспечить системное реагирование на изменение климата с учетом всего спектра вариантов для выработки более творческого, незамедлительного и общесистемного подхода под руководством Специального докладчика по вопросу об окружающей среде.

Региональные органы по правам человека

26. Если говорить о региональном уровне, то Европейский суд по правам человека не занимался непосредственно проблемой изменения климата⁴⁷. В то же время Межамериканский суд по правам человека назвал право человека на здоровую окружающую среду основополагающим условием существования человечества, уточнив, что оно имеет как индивидуальное, так и коллективное измерение, включая обязательства и перед нынешним, и перед грядущими поколениями. Он пришел к выводу, что права на жизнь и личную неприкосновенность сами по себе требуют от государств «предотвращать значительный экологический ущерб на их территории и за ее пределами», а следовательно, и «осуществлять регулирование, надзор и мониторинг в отношении осуществляемой под их юрисдикцией деятельности, которая может нанести существенный ущерб окружающей среде; проводить оценки воздействия на окружающую среду... разрабатывать планы действий в чрезвычайных ситуациях... и смягчать любой значительный экологический ущерб...»⁴⁸.

Гражданское общество

27. Над вопросами изменения климата работает широкий круг групп гражданского общества и правозащитников. Однако на сегодняшний день взаимодействие между международными правозащитными и экологическими группами носит довольно ограниченный характер, что представляется упущенной возможностью. Подробный анализ на эту тему выходит за рамки предмета настоящего доклада, но опыт основных организаций в этой связи является поучительным.

28. Организация «Международная амнистия» с 2009 года призывает к заключению глобального соглашения по борьбе с изменением климата и присоединилась к Глобальному призыву к действиям в связи с изменением климата⁴⁹. Общедоступные документы свидетельствуют о том, что в 2015 году группа старших руководителей «постановила, что, хотя изменение климата... не является приоритетом с точки зрения стратегических целей Амнистии» на 2016–2019 годы, организации необходимо будет более активно заняться этим вопросом в среднесрочной и долгосрочной

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ См. A/64/255, A/70/287, A/66/285, A/67/299 и A/HRC/36/46 соответственно.

⁴⁷ См. Heta Heiskanen, "Climate change and the European Court of Human Rights: future potentials", *The Routledge Handbook of Human Rights and Climate Governance* (London and New York, Routledge, 2018).

⁴⁸ Inter-American Court of Human Rights, advisory opinion OC-23/17, 15 November 2017.

⁴⁹ См. Amnesty International, "Climate change", имеется по адресу <http://www.amnesty.org/en/what-we-do/climate-change/>.

перспективе»⁵⁰. К июню 2017 года был подготовлен проект политики в области изменения климата, который еще не был принят. В 2018 году «Амнистия» призвала правительства «взять на себя гораздо более амбициозные обязательства по сокращению выбросов... или понести ответственность за гибель людей и другие беспрецедентные по своим масштабам нарушения и ущемления прав человека»⁵¹. В более поздних сообщениях средств массовой информации указывается, что «Международная амнистия» планирует сделать изменение климата одним из ключевых приоритетов и расширить свою информационно-пропагандистскую деятельность в этой области⁵².

29. Организация «Хьюман райтс уотч» занимается вопросами изменения климата в рамках своей более широкой программы по окружающей среде. Хотя в ряде докладов она приняла надлежащим образом к сведению такие проблемы, связанные с изменением климата, как незаконные рубки, право на питание, детские браки и вирус Зика, и еще в одном из докладов прямо перечислила проблемы, связанные с изменением климата⁵³, она уделяет мало внимания общему воздействию изменения климата на права человека и обязательствам государств по смягчению его последствий. Другими словами, один из ключевых участников международной дискуссии практически не заявляет о своей позиции по данному вопросу.

V. Способы изменить ситуацию

A. Чем объясняется бездействие

1. Неспособность правительств повести за собой

30. Причитания правительственных чиновников в ходе регулярных конференций не приводят к существенным действиям. За 30 лет, прошедших с момента принятия конвенций, сделано, как представляется, очень мало. Торонто, Нордвейк, Рио-де-Жанейро, Киото, Париж – все эти протоколы удивительно похожи между собой и символизируют затягивание с долгосрочными решениями со стороны государств. Важнейшие элементы изменения климата стали известны еще в 1970-х годах, и ученые и активисты уже некоторое десятилетие бьют тревогу. Однако государства проигнорировали все предупреждения ученых и установленные ими пороговые значения, и теперь темпы потепления, казавшиеся некогда катастрофическим сценарием, кажутся наиболее благоприятным вариантом развития событий⁵⁴.

31. Непозволительно много стран по сей день продолжают предпринимать недальновидные шаги в неверном направлении. Президент Бразилии Бولсонару пообещал разрешить добычу полезных ископаемых в тропических лесах Амазонки, прекратить межевание земель коренного населения и ослабить природоохранные органы и системы защиты окружающей среды⁵⁵. Китай снижает свою зависимость от угля, но при этом экспортирует угольные электростанции за рубеж⁵⁶ и не выполняет собственных регламентов по выбросам метана на национальном уровне⁵⁷. Что касается

⁵⁰ Amnesty International 33rd International Council meeting, “Circular 10: human rights aspects of climate change”.

⁵¹ Amnesty International, “Failure to act swiftly on climate change risks human rights violation on massive scale”, 8 October 2018.

⁵² См. Sean O’Neill, “Amnesty International expands remit to include climate change”, *The Times*, 30 April 2019.

⁵³ Human Rights Watch, “There is no time left. Climate change, environmental threats, and human rights in Turkana County, Kenya” (2015).

⁵⁴ Nathaniel Rich, “Losing Earth: the decade we almost stopped climate change”, *New York Times Magazine*, 1 August 2018.

⁵⁵ Dom Philips, “Jair Bolsonaro launches assault on Amazon rainforest protections”, *The Guardian*, 2 January 2019.

⁵⁶ Michael Lelyveld, “China pushes coal-fired power plants abroad”, *Radio Free Asia*, 24 July 2017.

⁵⁷ Scott Miller and others, “China’s coal mine methane regulations have not curbed growing emissions”, *Nature Communications*, vol. 10 (January 2019).

Соединенных Штатов Америки, на которые до недавнего времени приходилась наибольшая в мире доля глобальных выбросов, то президент страны Дональд Трамп поставил бывших лоббистов на надзорные должности⁵⁸, транслирует тезисы, предлагаемые ему промышленным сектором⁵⁹, возглавил агрессивную войну против природоохранного законодательства⁶⁰ и всячески затыкает рот климатологам и пытается их дискредитировать⁶¹.

32. Парижское соглашение об изменении климата, заключенное в 2015 году, представляет собой наиболее перспективный на сегодняшний день шаг в решении проблемы изменения климата. Однако обязательств, которые государства взяли на себя в рамках этого Соглашения, категорически недостаточно, поскольку они не предотвратят разрушительного повышения температуры на 3 °C к 2100 году⁶². Для того чтобы лишь ограничить глобальное потепление до 2 °C, необходимы втрое более амбициозные показатели сокращения выбросов, а для удержания потепления на уровне 1,5 °C они должны быть в пять раз выше. С тем чтобы ограничить глобальное потепление одним из пороговых значений, осталось совсем немного времени, но государства не выполняют даже свои нынешние, являющиеся недостаточными обязательства⁶³.

2. Неспособность корпоративного сектора

33. На фоне продолжающегося десятилетиями бездействия государств некоторые с надеждой смотрят на инновации в частном секторе или на стратегическое взаимодействие с корпорациями. Однако если взглянуть на отрасль добычи ископаемых видов топлива, то становится ясно, что чрезмерная ставка на субъектов, движимых получением прибыли, почти со стопроцентной вероятностью гарантирует массовые нарушения прав человека и удовлетворение желаний богатых слоев населения без какого-либо внимания к потребностям беднейших слоев. Если изменение климата будет использоваться для оправдания политики, благоприятствующей развитию бизнеса, и широкомасштабной приватизации, то эксплуатация природных ресурсов и глобальное потепление не прекратятся, а могут и вовсе ускориться.

34. Основными движущими силами изменения климата являются компании сектора ископаемых видов топлива: в 2015 году на долю этого сектора промышленности и производимой им продукции приходился 91% глобальных промышленных выбросов парниковых газов и 70% всех выбросов, связанных с деятельностью человека⁶⁴. Эта отрасль уже несколько десятилетий знает о том, какой вклад она вносит в повышение уровня CO₂ в атмосфере, и о том, что это повышение может привести к катастрофическому изменению климата⁶⁵. С 1979 по 1983 год в Американском нефтяном институте осуществляла свою деятельность целевая группа, изначально названная «Целевой группой по CO₂ и климату». На одном из своих совещаний в 1980 году она рассмотрела доклад, в котором говорилось об «убедительных эмпирических данных», свидетельствующих о том, что увеличение выбросов CO₂ вызвано «главным образом сжиганием ископаемого топлива». В своем

⁵⁸ Lisa Friedman, “Trump says he’ll nominate Andrew Wheeler to head the E.P.A.”, *New York Times*, 16 November 2018.

⁵⁹ Environmental Data and Governance Initiative, “Changes to EPA’s ‘natural gas extraction – hydraulic fracturing’ webpage”, 9 October 2018.

⁶⁰ Nadja Popovich, Livia Albeck-Ripka and Kendra Pierre-Louis, “78 environmental rules on the way out under Trump”, *New York Times*, 28 December 2018

⁶¹ Sabin Center and Climate Science Legal Defense Fund, “Silencing Science Tracker”.

⁶² См. Intergovernmental Panel on Climate Change, *Special Report: Global Warming of 1.5°C*, summary for policymakers, p. 18.

⁶³ UNEP, *Emissions Gap Report 2018*, pp. xiv–xv.

⁶⁴ См. CDP, “The carbon majors database. CDP carbon majors report 2017”.

⁶⁵ См., например, Naomi Klein, *This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate* (New York, Simon and Schuster, 2014), pp. 31–64; Neela Banerjee, Lisa Song and David Hasemyer, “Exxon: the road not taken”, *Inside Climate News*, 16 September 2015; и Business and Human Rights Resource Centre, “Turning up the heat: corporate legal accountability for climate change” (2018).

докладе автор отметил, что ежегодный прирост выбросов CO₂ на 3% может привести к повышению температуры на 2,5 °C, которое в свою очередь приведет к «остановке мирового экономического роста примерно к 2025 году» и «вероятному» повышению глобальных температур к 2067 году на 5 °C, результатом которого станут «катастрофические последствия в глобальном масштабе»⁶⁶.

35. Однако отрасль не предприняла никаких действий для изменения своей бизнес-модели. С 1988 по 2015 год компании сектора ископаемых видов топлива удвоили свой вклад в глобальное потепление, произведя за 28 лет столько выбросов, сколько было произведено за 237 лет, предшествовавших промышленной революции⁶⁷. За этот период всего лишь 100 компаний произвели 71% глобальных выбросов парниковых газов⁶⁸.

36. Компании сектора ископаемых видов топлива приступили также к амбициозной акции по предотвращению существенных изменений и принятию имеющих обязательную силу обязательств по сокращению выбросов. Когда в 1990-х годах был открыт для подписания Киотский протокол, Американский нефтяной институт старался не допустить его ратификации Соединенными Штатами, заявив в письме в Белый дом, что этот протокол «нанесет тяжелейший удар по экономике США»⁶⁹. Институт также возглавил реализацию т. н. «глобального коммуникационного плана в области климатологии», целью которого было убедить общественность в ненадежности климатической науки, подрвать доверие к Киотскому протоколу и положить конец дальнейшим инициативам подобного характера⁷⁰. Согласно одному из источников, в период с 2000 по 2016 год отрасль ископаемых видов топлива потратила 370 млн долл. США на лоббирование законодательства Соединенных Штатов об изменении климата⁷¹ и еще больше – на финансирование деятельности аналитических центров, научно-исследовательских институтов и отраслевых ученых. В Соединенных Штатах эта стратегия оказалась удручающе эффективной: Киотский протокол так и не был ратифицирован, понимание обществом проблемы изменения климата резко уменьшилось, а президент Трамп назвал изменение климата «мистификацией», направленной на подрыв отечественной промышленности.

3. Причастность государств к производству корпорациями выбросов

37. На сегодняшний день ежегодные субсидии, выделяемые государствами промышленности ископаемых видов топлива, составляют 5,2 трлн долл. США, или 6,3% глобального ВВП⁷². Еще 1 трлн долл. идет на поддержку чрезмерной эксплуатации природных ресурсов⁷³. Эффективное ценообразование на ископаемое топливо в 2015 году привело бы к сокращению глобальных выбросов углерода на 28%⁷⁴.

38. Неспособность государств защитить людей от изменения климата в 1990-е и 2000-е годы резко контрастирует с их готовностью предоставить инвесторам чрезвычайную защиту путем заключения за тот же период головокружительного числа международных торговых и инвестиционных договоров без внимания к очевидному

⁶⁶ Протокол заседания Целевой группы от 29 февраля 1980 года, имеется по адресу <http://www.climatefiles.com/climate-change-evidence/1980-api-climate-task-force-co2-problem/>.

⁶⁷ CDP, “The carbon majors database”.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Letter from William F. O’Keefe to Laura D’Andrea Tyson, 20 March 1996, имеется по адресу <http://www.climatefiles.com/trade-group/american-petroleum-institute/1996-api-white-house-greenhouse/>.

⁷⁰ См. John Cushman Jr., “Industrial group plans to battle climate treaty”, *New York Times*, 26 April 1998.

⁷¹ См. Yale Environment 360, “Fossil fuel interests have outspent environmental advocates 10:1 on climate lobbying”, 19 July 2018.

⁷² См. International Monetary Fund (IMF), “Global fossil fuel subsidies remain large: an update based on country-level estimates”, Working Paper 19/89 (May 2019).

⁷³ UN Environment and others, *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences* (2017), p. 29.

⁷⁴ См. IMF, “Global fossil fuel subsidies remain large”.

противоречию с тем, как перемещение этих товаров может повлиять на выбросы. Торговый и климатический режимы развивались одновременно, но с огромной разницей в весе и обязательности исполнения соответствующих обязательств. Так, Соединенные Штаты никогда не брали на себя обязательств по сокращению выбросов углерода, но заключили множество имеющих обязательную силу международных соглашений, предоставляющих инвесторам материальные права и возможность втягивать США в разбирательства в рамках таинственного международного арбитража. В глобальном масштабе директивные органы признали необходимость в таких договорах, но не выполняют их⁷⁵.

В. Необходимость экономических преобразований

39. Государства, политики и корпорации постоянно оправдывают противодействие мерам по борьбе с изменением климата неблагоприятной экономической ситуацией. Различные правительства выступали с заявлениями о том, что такие меры повлекут за собой деформацию рынков, поставят под угрозу экономический рост, нанесут ущерб образу жизни граждан и приведут к сокращению рабочих мест. Это циничный и близорукий подход.

40. Экономический рост, развитие и сокращение масштабов нищеты за период, прошедший с начала промышленной революции, стали возможны в подавляющем большинстве за счет эксплуатации природных ресурсов без учета социальных и экологических издержек. Ископаемые виды топлива способствовали расширению доступа к энергии, транспорту и повышению качества жизни. Во многих секторах от добычи полезных ископаемых и выбросов зависят рабочие места⁷⁶. Развивающиеся страны наблюдали за тем, как более богатые страны обогащались, безответственно сжигая непомерное количество ископаемого топлива. Однако этот рост уже находится под угрозой в связи с катастрофическими последствиями изменения климата, истощением природных ресурсов, изменением экосистем и экологическими опасностями⁷⁷. Если так продолжится и дальше, то продолжительному росту не быть, а быть долгосрочной экономической катастрофе.

41. Если сегодняшние темпы изменения климата сохранятся, то оно разрушит глобальную экономику⁷⁸. По данным Межправительственной группы экспертов по изменению климата, при потеплении на 2 °C мир понесет социально-экономические потери в размере 13% глобального ВВП и ущерб в размере 69 трлн долл. США⁷⁹. Как показало одно из исследований, если принимать во внимание только повышение температуры без учета смежных экстремальных погодных явлений, то неослабное потепление приведет к сокращению к 2100 году среднего глобального дохода примерно на 23% и усугубит неравенство доходов⁸⁰. В одних только Соединенных Штатах Америки с 1980 года произошло 241 метеорологическое и климатическое бедствие, ущерб от каждого из которых превысил 1 млрд долл. США, при этом совокупный ущерб составил 1,6 трлн долл. США⁸¹.

42. По данным Международной организации труда (МОТ), для сохранения 1,2 млрд рабочих мест, т. е. 40% глобального числа рабочих мест, необходима устойчивая и здоровая окружающая среда. Что касается наиболее благоприятного сценария (потепление на 1,5 °C к 2100 году), то лишь одним из результатов

⁷⁵ Naomi Klein, *This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate*, p. 76.

⁷⁶ UN Environment and others, *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*.

⁷⁷ International Labour Organization (ILO), *Greening with Jobs. World Employment Social Outlook 2018*, pp. 9 and 17.

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 2, 7 and 27.

⁷⁹ См. Intergovernmental Panel on Climate Change, *Special Report: Global Warming of 1.5°C*, pp. 264 and 453. См. также Marshall Burke, W. Matthew Davis and Noah S. Diffenbaugh, "Large potential reduction in economic damages under UN mitigation targets", *Nature*, vol. 557 (May 2018).

⁸⁰ См. Marshall Burke, W. Matthew Davis and Noah S. Diffenbaugh, "Global non-linear effect of temperature on economic production", *Nature* (November 2015).

⁸¹ См. Adam B. Smith, "2018's billion dollar disasters in context", *National Oceanic and Atmospheric Administration*, 7 February 2019.

сопутствующего теплового стресса станет сокращение уже к 2030 году продолжительности рабочего дня во всем мире на 2%, а это равняется 72 млн рабочих мест с полным рабочим днем, причем эта оценка, вероятно, занижена. Загрязнение и деградация окружающей среды скажутся на производительности труда, здоровье, доходах и продовольственной безопасности трудящихся⁸².

43. Решение проблемы изменения климата потребует фундаментального сдвига в глобальной экономике и в том, как государства исторически стремились к процветанию⁸³, а также разрыва взаимосвязи между, с одной стороны, экономическим благосостоянием и сокращением масштабов нищеты, а с другой – истощением природных ресурсов, выбросами, вызываемыми ископаемым топливом, и производством отходов. Это повлечет за собой радикальные и системные перемены, которые затронут меры стимулирования, ценообразование, регулирование и распределение ресурсов, с тем чтобы сломать неустойчивые парадигмы и отразить экологические издержки в целых экономических подсистемах, включая энергетику, сельское хозяйство, обрабатывающую промышленность, строительство и транспорт⁸⁴.

44. Экономическое процветание, достойная работа и экологическая устойчивость не являются взаимоисключающими явлениями. Исследования показывают, что все новые энергетические проекты могут к 2030 году опираться на энергию ветра, гидро- и солнечную энергию, а к 2050 году вся энергетическая система может быть переведена на возобновляемые источники энергии с использованием имеющихся сегодня технологий и по схожей с ископаемыми видами топлива цене⁸⁵. Фискальная политика и установление платы за выбросы углерода могут стимулировать инвестиции в низкоуглеродные технологии и смягчение последствий выбросов и могут стать источником дохода для укрепления социальной защиты и поддержки людей, живущих в нищете, а также стимулировать создание хороших «зеленых» рабочих мест⁸⁶.

45. Всемирный банк не видит причин, по которым низкоуглеродный путь должен замедлить экономический рост⁸⁷. Имеются убедительные доказательства того, что сокращение выбросов смягчит экономический ущерб от изменения климата на триллионы долларов⁸⁸. Возобновляемые источники энергии позволят создать рабочие места, а инвестиции в энергоэффективность могут привести к большей экономии энергии и сокращению выбросов. Адаптация к изменению климата и устойчивая экономика также позволят сократить расходы, связанные со здравоохранением и деградацией окружающей среды, восстановить чрезмерно используемые и истощенные ресурсы, повысить продовольственную и водную безопасность, а также сократить масштабы нищеты и неравенства⁸⁹. Исследования показали, что одни только выгоды от сокращения загрязнения для здравоохранения и сельского хозяйства могут компенсировать затраты на смягчение последствий, по крайней мере, до 2030 года⁹⁰.

46. 23 страны уже разорвали связку «экономический рост – выбросы» за счет использования возобновляемых источников энергии, установления платы за выбросы углерода, «зеленых» субсидий и рабочих мест, что означает, что их экономика растет более высокими темпами, чем их выбросы или использование ресурсов. В целом они

⁸² См. ILO, *Greening with Jobs. World Employment Social Outlook 2018*, pp. 2, 7 and 27.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ См. UN Environment and others, *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*.

⁸⁵ См. Mark Z. Jacobson and Mark A. Delucchi, “Providing all global energy with wind, water, and solar power, part I: technologies, energy resources, quantities and areas of infrastructure, and materials”, *Energy Policy*, vol. 39, No. 3 (March 2011); и Energy Watch Group, “100% renewable electricity worldwide is feasible and more cost-effective than the existing system”, 8 November 2017.

⁸⁶ См. UNEP, *Emissions Gap Report 2018*, pp. xxi–xxii.

⁸⁷ World Bank, *World Development Report 2010: Development and Climate Change*, p. 7.

⁸⁸ См. Marshall Burke, W. Matthew Davis and Noah S. Diffenbaugh, “Large potential reduction in economic damages under UN mitigation targets”.

⁸⁹ UN Environment and others, *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*, pp. 26, 27 and 31; и Intergovernmental Panel on Climate Change, *Special Report: Global Warming of 1.5°C*, summary for policymakers, p. 21.

⁹⁰ World Bank, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*, p. 23.

при этом также сокращают масштабы нищеты более высокими темпами, чем другие страны⁹¹. Существующие барьеры носят социально-политический, а не технологический или экономический характер.

Частный сектор

47. Реагирование на глобальное потепление требует трансформационных перемен, и в то время, как одни видят в этом возможность бороться с неравенством и обеспечивать осуществление основных прав, другие видят в этом возможность для давно назревших и отвечающих интересам инвесторов реформ. Всемирный банк и Программа развития Организации Объединенных Наций приступили к осуществлению совместной инициативы «Инвестирование на благо климата», направленной на «выявление политических и нормативных барьеров для наращивания инвестиций и выработки решений и поиска политической поддержки в целях их устранения»⁹². Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) призвала проводить политику «стойких инвестиций», которая мало отличается от рекомендаций, озвучиваемых такими учреждениями на протяжении многих лет, и из-за которой мы оказались в нынешней ситуации: правительства должны сделать так, чтобы экономика была «открытой для конкурентоспособных инвестиций», обеспечить «гибкость» рынков труда, утвердить «основные принципы инвестирования, такие как отсутствие дискриминации в отношении иностранных инвесторов», и устранить тарифы и обязательства по содержанию местных компонентов⁹³.

48. Не вызывает больших сомнений тот факт, что компании будут играть определенную роль в поиске и реализации решений проблемы изменения климата, однако полагаться в слишком большой степени на добровольные усилия частного сектора было бы ошибкой. Изменение климата – это сбой рыночного механизма, и добровольных обязательств по сокращению выбросов недостаточно. По состоянию на май 2019 года 554 компании взяли на себя обязательства по сокращению выбросов парниковых газов в рамках «Инициативы по установлению научно обоснованных целевых показателей «однако эта инициатива не предполагает никаких рычагов давления и опирается полностью на добровольную отчетность»⁹⁴.

49. Вероятно, большие объемы денежных средств будут направлены в частный сектор и через него, в том числе международными финансовыми учреждениями и механизмами финансирования деятельности по борьбе с изменением климата, что чревато передачей ресурсов корпорациям или распродажей общественных благ. Отвечающие потребностям корпораций усилия по сокращению выбросов привели к созданию «порочных стимулов» и вознаграждению промышленников сначала за производство парниковых газов, а потом за их устранение, а также побудили всякого рода «жуликов и мошенников» искать и приобретать земли в богатых биоразнообразием странах в расчете на получение в перспективе доходов от углеродных кредитов⁹⁵.

50. Кроме того, приватизация, связанная с изменением климата, ставит под угрозу права людей, живущих в нищете. Согласно плану осуществления деятельности по борьбе с изменением климата, Международная финансовая корпорация (МФК) намерена «увеличить объем инвестиций в борьбу с изменением климата» к 2020 году до 28% своего финансирования и ежегодно привлекать 13 млрд долл. США в виде частного капитала, в том числе в рамках государственно-частных партнерств⁹⁶. В период с 2012 по 2016 год МФК совершила 21 операцию, связанную с изменением климата, в рамках государственно-частного партнерства, мобилизовав 2,9 млрд долл.

⁹¹ См. ILO, *Greening with Jobs. World Employment Social Outlook 2018*, pp. 7, 13 and 15.

⁹² См. World Bank, “About Invest4Climate” (February 2019).

⁹³ OECD, *Investing in Climate, Investing in Growth* (2017), pp. 185, 187–188, 209 and 215–216.

⁹⁴ См. <https://sciencebasedtargets.org/about-the-science-based-targets-initiative/>.

⁹⁵ См. Naomi Klein, *This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate*, pp. 219–220.

⁹⁶ International Finance Corporation (IFC), “IFC climate implementation plan” (April 2016), p. 1.

США⁹⁷. МФК определяет государственно-частное партнерство как одну из форм «климатически рациональной городской инфраструктуры водоснабжения» и утверждает, что частный сектор «будет содействовать обеспечению устойчивого доступа к услугам водоснабжения»⁹⁸. Тезис о том, что приватизация будет способствовать расширению доступа к воде в период растущей нехватки этого ресурса, вызывает крайнюю тревогу, ведь при приватизации неизбежно приоритетным соображением является прибыль, а равенство и недискриминация имеют второстепенное значение, что ставит бедных людей и общины в маргинализованное положение (см. A/73/396).

51. Приватизация базовых услуг и сферы социальной защиты может не оказаться мерой помощи в адаптации к изменению климата, а только усугубить ситуацию. Когда в 2012 году на Нью-Йорк обрушился ураган «Сэнди», малоимущие и уязвимые жители Нью-Йорка остались без электричества и здравоохранения, а штаб-квартира компании «Голдмен сачс» была защищена десятками тысяч мешков с песком и питалась энергией от собственного генератора⁹⁹. А щегольски одетые частные пожарные были направлены на спасение особняков богатых клиентов страховых компаний от лесных пожаров¹⁰⁰. Чрезмерная надежда на частный сектор может привести к климатическому апартеиду: богатые люди будут платить за то, чтобы спастись от высоких температур, голода и конфликтов, а остальной мир будет брошен на произвол судьбы.

Финансирование деятельности, связанной с изменением климата

52. Потребуется мобилизовать сотни миллиардов долларов, а то и больше, для того чтобы избежать человеческих страданий и триллионных потерь. Обещанные развитыми странами к мобилизации 100 млрд долл. США в год к 2020 году – это «лишь малая часть финансовых средств, необходимых для удержания прироста средней температуры до 2 °C»¹⁰¹. Этих средств недостаточно и для удовлетворения адаптационных потребностей, которые, как ожидается, будут составлять в развивающихся странах от 140 до 300 млрд долл. США в год к 2025–2030 годам¹⁰² и от 280 до 500 млрд долл. США к 2050 году¹⁰³. Согласно одному из исследований, в рамках которого были проанализированы имеющиеся данные, расчетная сумма реально оказываемой помощи ниже сообщаемой, объем безвозмездной помощи значительно отстает от объема займов и лишь небольшая часть средств направляется в наименее развитые страны¹⁰⁴.

53. Осуществляемые при поддержке климатических фондов проекты по предотвращению изменения климата и адаптации к нему также могут подорвать целый ряд процессуальных и основных прав человека (см. A/HRC/WG.2/19/CRP.4). Финансирование деятельности, связанной с изменением климата, может усугубить гендерное неравенство, если финансирующие организации не будут принимать во внимание гендерные аспекты изменения климата и систематическую дискриминацию, с которой сталкиваются женщины (A/HRC/41/26, пункт 47). Эксперты призвали к тому, чтобы гарантии для различных климатических фондов и механизмов по борьбе с изменением климата были «единообразными и пересматривались таким образом, чтобы полностью учесть аспекты прав человека» (A/HRC/31/52, пункт 61).

⁹⁷ Ibid., p. 23.

⁹⁸ IFC, *Creating Markets for Climate Business* (2017), p. 94.

⁹⁹ См. Jessica Pressler, “Goldman has the power”, *New York Magazine*, 3 November 2012.

¹⁰⁰ Naomi Klein, *This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate*, p. 52.

¹⁰¹ Michael I. Westphal and others, “Getting to \$100 billion: climate finance scenarios and projections to 2020”, World Resources Institute (May 2015), p. 5.

¹⁰² Oxfam, “Climate finance shadow report 2018”, p. 6.

¹⁰³ См. UNEP, “Cost of adapting to climate change could hit \$500 billion per year by 2050”, 10 May 2016.

¹⁰⁴ Oxfam, “Climate finance shadow report 2018”, p. 3.

С. Преобразования на уровне общества

54. Значительная часть мер по сокращению масштабов нищеты и обеспечению экономического роста в постиндустриальный период основывались на неустойчивой добыче и эксплуатации ресурсов. Некоторые люди и страны невероятно разбогатели за счет выбросов, не расплатившись при этом за ущерб, нанесенный окружающей среде и здоровью человека, который в непропорционально большой степени ложится на плечи людей, живущих в нищете. Если курс не изменится, то сохранить темпы роста в долгосрочной перспективе не удастся, глобальной экономике будет нанесен разрушительный удар, а сотни миллионов людей окажутся нищими. Деятельность в связи с изменением климата следует рассматривать не как препятствие для экономического роста, а как стимул для разрыва взаимосвязи между, с одной стороны, экономическим ростом и, с другой стороны, выбросами и добычей ресурсов, а также как катализатор перехода к «зеленой» экономике, улучшения ситуации с соблюдением трудовых прав и усилий по искоренению нищеты.

55. Изменение климата потребует глубоких структурных изменений в мировой экономике. Это должно в обязательном порядке быть сделано таким образом, чтобы была обеспечена необходимая поддержка, защита трудящихся, создавались хорошие рабочие места и соблюдались международные стандарты в области труда. Надежная система социальной защиты и грамотно осуществленный переход к «зеленой» экономике будут наилучшим ответом на неизбежный вред, который принесет изменение климата¹⁰⁵.

56. Изменение климата должно подтолкнуть государства к давно назревшему осуществлению игнорируемых экономических и социальных прав, включая право на социальное обеспечение, водоснабжение и санитарию, образование, питание, здравоохранение, жилье и достойную работу. Доходы от деятельности по борьбе с изменением климата, включая контроль за выбросами и реструктуризацию налогов, должны быть пущены на финансирование программ социальной защиты затрагиваемого населения.

57. Принятие необходимых мер для решения проблемы изменения климата, вероятно, приведет к сокращению рабочих мест в некоторых углеродоемких секторах. Однако, по данным МОТ, это сокращение будет с избытком компенсировано новыми рабочими местами, необходимыми для удержания глобального потепления до 2 °С. Один только переход на чистую энергию приведет к созданию 18 млн рабочих мест благодаря использованию возобновляемых источников энергии, росту числа электромобилей и повышению энергоэффективности зданий. Согласно прогнозам, переход от экономики, основанной на потреблении, к экономике замкнутого цикла, опирающейся на принципы повторного использования, переработки и производства из вторичного сырья, позволит создать еще 6 млн рабочих мест; кроме того, дополнительные возможности для трудоустройства откроет сдвиг в сторону устойчивого сельского хозяйства¹⁰⁶.

58. Такой сдвиг потребует энергичной политики на местном уровне для оказания поддержки перемещенным работникам, содействия в их переходном процессе и обеспечения хорошего качества новых рабочих мест. Эта политика должна включать денежные переводы, защиту от безработицы, помощь в трудоустройстве и пособия на переселение¹⁰⁷. Неизбежность изменений в экономике и трудовых ресурсах убедительно доказывает необходимость использования универсальных программ гарантирования занятости, обеспечивающих трудящихся работой на основе прав человека и предусматривающих создание активов, услуг и инфраструктуры для «зеленого» перехода и смягчения последствий бедствий в обмен на стабильный доход¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Intergovernmental Panel on Climate Change, *Special Report: Global Warming of 1.5°C*, p. 464.

¹⁰⁶ ILO, *Greening with Jobs. World Employment Social Outlook 2018*, p. 1.

¹⁰⁷ См. ILO, “Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all” (2015).

¹⁰⁸ См. ILO, *Greening with jobs. World Employment Social Outlook 2018*, p. 110–111.

59. Если процесс перехода к устойчивой экономике будет осуществляться надлежащим образом, он может способствовать созданию новых и более качественных рабочих мест, переводу работников в формальный сектор, обеспечению образования и профессиональной подготовки, сокращению масштабов нищеты, защите экономического благосостояния и преодолению дискриминации и неравенства¹⁰⁹. Кроме того, у развивающихся стран есть возможность перескочить через этап экономического роста, основанного на эксплуатации ископаемых видов топлива, и сразу перейти к использованию децентрализованных возобновляемых источников энергии и более эффективных технологий в области сельского хозяйства и строительства. Неэффективное управление переходным процессом обернется потерей рабочих мест, катастрофическими последствиями для бедных слоев населения, усугублением дискриминации в сфере труда и сломом системы социальной защиты и охраны труда¹¹⁰.

60. Правительства и слишком многие представители правозащитного сообщества на протяжении десятилетий не уделяли серьезного внимания проблеме изменения климата. Масштаб, охват и тяжесть проблемы затрудняют ее решение. В поисках краткосрочной выгоды корпорации скрывали факты и препятствовали вмешательству¹¹¹. Самые страшные последствия слишком далеки, чтобы обратить на себя наше внимание, а горизонт планирования среди власть имущих ограничивается ближайшими выборами. Мы оказались в ситуации, когда лучшим сценарием развития ситуации стала массовая гибель и страдания людей к концу текущего столетия, а худшим – угроза исчезновения человечества с лица земли¹¹².

61. Вместе с тем можно констатировать некоторые позитивные подвижки. В 49 странах началось снижение выбросов. Более 7 000 городов, 245 регионов и 6 000 компаний обязались принять меры по смягчению последствий изменения климата. Уголь перестал быть конкурентоспособным источником энергии, а возобновляемые источники энергии стремительно дешевеют¹¹³. Иск, поданный Фондом «Ургенда» против правительства Нидерландов, стал первым в мире случаем, когда граждане установили, что их правительство несет юридическую ответственность за предотвращение изменения климата¹¹⁴. В Австралии суд отклонил апелляцию на решение о запрете разработки новой угольной шахты, частично потому, что это способствовало бы глобальному потеплению¹¹⁵. В Соединенных Штатах Америки законодатели внесли предложения о принятии Зеленого нового курса, направленного на достижение нулевых нетто-выбросов, инвестируя в «зеленые» рабочие места и инфраструктуру¹¹⁶, а 16-летняя активистка движения за борьбу с изменением климата Грета Тунберг положила начало международному движению климатических забастовок¹¹⁷. Кроме того, в этом году Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии охватили протесты, организованные движением «Восстание против вымирания», в результате которых парламенты Уэльса, Шотландии и Соединенного Королевства объявили чрезвычайную ситуацию в связи с изменением климата¹¹⁸.

¹⁰⁹ См. ILO, “Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all”.

¹¹⁰ См. UN Environment and others, *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*.

¹¹¹ См. Business and Human Rights Resource Centre, “Turning up the heat: corporate legal accountability for climate change”.

¹¹² См. David Wallace-Wells, *The Uninhabitable Earth*, p. 29.

¹¹³ См. UNEP, *Emissions Gap Report 2018*, p. xx.

¹¹⁴ Urgenda, “Climate case” (2019).

¹¹⁵ См. Marcos Orellana, “Australia court rules it is the ‘wrong time’ for coal”, *Human Rights Watch*, 10 February 2019; и *Gloucester Resources Limited v. Minister for Planning* [2019] NSWLEC 7.

¹¹⁶ См. H.Res.109 – Recognizing the duty of the Federal Government to create a Green New Deal, имеется на <http://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/109/text>.

¹¹⁷ См. Ilze Filks, “Swedish student Greta’s climate ‘school strike’ goes global”, *Reuters*, 11 March 2019.

¹¹⁸ “‘Climate emergency’ declared by Welsh Government”, *BBC*, 29 April 2019.

D. Преобразование международного режима прав человека

62. Чрезвычайная проблема требует чрезвычайных мер реагирования. Ее нельзя решить лишь с помощью традиционных методов. Изменение климата является беспрецедентной чрезвычайной ситуацией, которая требует смелого и творческого мышления со стороны правозащитного сообщества. Однако, как известно, эта группа традиционно противится новациям и исходит из того, что любая серьезная проблема, какой бы новой или драматической она ни была, может быть решена с использованием привычных средств.

1. Признать неотложный характер трансформационных перемен

63. Первое, что нужно сделать для преодоления инерции, – это признать не только, что необходимы действия, предполагающие трансформационные перемены, но и что права человека могут и должны быть частью решения. Необходимо положить конец заблуждению, будто изменение климата – всего лишь технический или исключительно политический вопрос и что право прав человека имеет здесь второстепенное значение.

64. Если перед лицом угрозы, которая может поставить под вопрос или подорвать осуществление почти всех прав человека, закрепленных в Международном билле о правах, правозащитное сообщество не перейдет к согласованным действиям, то оно окажется на периферии или за рамками борьбы человечества с проблемой, являющейся наиболее насущной как в кратко-, так и в средне- и в долгосрочной перспективе.

65. Хотя некоторыми активистами, юристами, затрагиваемыми общинами и порой правительствами предлагались перспективные, креативные и столь необходимые стратегии по задействованию концепции прав человека в борьбе с изменением климата, наиболее частой реакцией является крайняя настороженность, а в некоторых случаях и вовсе бойкот. Как сообщество в целом, так и каждый из входящих в него субъектов должны активизировать свою деятельность и решительно и творчески подойти к проблеме изменения климата.

2. Признать наличие угроз для демократии и гражданских и политических прав

66. При рассмотрении вероятных рисков, которые могут возникнуть в результате изменения климата, основное внимание неизменно, если не исключительно, уделяется правам на жизнь, воду и санитарию, здоровье, питание и жилище, однако демократия и верховенство права, а также широкий круг гражданских и политических прав тоже находятся под угрозой¹¹⁹. Многие эксперты настаивают на том, что изменение климата следует рассматривать как чрезвычайную ситуацию и что правительствам и другим субъектам следует действовать соответствующим образом¹²⁰. Хотя, возможно, целью не является официальное объявление чрезвычайного положения, оправдывающего ограничения прав человека, государства вполне могут отреагировать на изменение климата расширением полномочий правительства и ограничением некоторых прав. Это будет очень напряженный процесс, который потребует большой бдительности со стороны правительств, правозащитных организаций и национальных и региональных судов.

67. Кроме того, неопределенность и отсутствие безопасности, в которых будет жить большая часть населения, в сочетании с масштабным перемещением людей как внутри страны, так и за ее пределы создадут огромные и беспрецедентные проблемы в области управления¹²¹. Риск недовольства общин, растущего неравенства и еще более значительных лишений среди некоторых групп населения, вероятно, приведет к

¹¹⁹ См. Amnesty International, “Climate change”.

¹²⁰ David Spratt and Ian Dunlop, “What lies beneath: the understatement of existential climate risk” (2018) p. 39.

¹²¹ См. Ayşem Mert, “Democracy in the Anthropocene: a new scale”, в *Anthropocene Encounters: New Directions in Green Political Thinking*, Frank Biermann and Eva Löwbrand, eds. (Cambridge, Cambridge University Press, 2019).

ответной реакции в духе национализма, ксенофобии, расизма и пр. Поддержание сбалансированного подхода к гражданским и политическим правам, будь то в обществе, которое решительно настроено на смягчение последствий изменения климата, или в обществе, которое предпочитает отрицать это явление, будет чрезвычайно сложной задачей.

3. Придать импульс осуществлению экономических и социальных прав

68. По мере того как доступ людей к продовольствию, земле, воде, здравоохранению, жилью и образованию будет подвергаться все большей угрозе или исчезать вовсе, потребность в принципиальной политике, обеспечивающей уважение экономических и социальных прав, будет только возрастать. Такого рода политика преобразований, призывы к которой озвучиваются, а также сопутствующая необходимость обеспечить более справедливое распределение ресурсов и удовлетворение основных потребностей, потребует также гораздо более систематического участия в осуществлении этих прав, чем большинству правительств или правозащитных групп, казалось до сих пор. Преодоление неизбежных драматических последствий изменения климата окажется гораздо более трудной задачей, если не будет обеспечена защита экономических и социальных прав населения. Это вдвойне важно для тех, кто живет в нищете, чье бедственное положение, вероятнее всего, сильно усугубится. Есть веские основания для заблаговременного планирования и разработки стратегий преодоления этих вызовов, однако существенные доказательства того, что такая работа ведется, отсутствуют.

4. Взять на себя ответственность за регулирование

69. Доминирование классических нелиберальных взглядов на экономику, которые находят отражение в поддерживаемой международными организациями, включая Организацию Объединенных Наций, Всемирный банк и Международный валютный фонд, тенденции к приватизации, дерегулированию и жесткой экономии в форме налогово-бюджетной консолидации, означает, что государственное регулирование во многом вышло из моды. При этом совершенно очевидно, что корпоративные субъекты не могут и не станут по собственному желанию отстаивать комплексный подход, гарантирующий такие социально-экономические преобразования, которые требуются для смягчения последствий изменения климата. Поведение предприятий сектора ископаемого топлива и лоббирование корпорациями замалчивания или игнорирования проблемы изменения климата, оказавшееся весьма успешным во многих странах, доказали неспособность частного сектора взять на себя ведущую роль в смягчении последствий изменения климата. Это так, несмотря даже на то, что компании и крупные инвестиционные фонды на сегодняшний день уже четко осознают, какие грядут потрясения¹²². Это подразумевает, что ответственность за осуществление всеобъемлющей программы преобразований, направленной на смягчение последствий изменения климата, должны взять на себя правительства, причем как индивидуально, так и коллективно. Правозащитному сообществу необходимо решительно добиваться от правительств оперативных действий на этом направлении.

5. Переосмысление мер реагирования, связанных с правами человека

Выход за пределы традиционных методов

70. В правозащитной сфере на международном уровне доминируют юристы, которые, как правило, направляют свою энергию на реализацию нескольких традиционных, проверенных временем подходов. К ним относятся: судебные разбирательства; подготовка докладов; подача жалоб; отстаивание соответствующих интересов в контексте работы правительственных учреждений, трибуналов и договорных органов; и выпуск пресс-релизов.

¹²² См. Georgi Kantchev and Sarah Kent, "Funds say climate change is now part of their investing equation", *Wall Street Journal*, 10 June 2019; и CDP, "Major risk or rosy opportunity: are companies ready for climate change?" (2019).

71. Помимо этого, они стремятся развивать юриспруденцию, посвященную сфере охвата и последствиям наличия конкретных прав. Уже достигнут некоторый прогресс в уточнении правозащитных обязательств государств в разрезе изменения климата. Целый ряд судов и других органов уже выступили с заявлениями о том, что изменение климата создает серьезную угрозу для прав человека, что государства должны соблюдать нормы права прав человека при решении проблем, связанных с изменением климата, что они должны прогнозировать и устранять предсказуемый ущерб, который будет нанесен изменением климата, и что они должны расширить свои обязательства по смягчению его последствий. Однако еще многое предстоит сделать, для того чтобы устранить те существенные пробелы и неопределенность, которыми характеризуются обязательства государств в этой сфере.

72. Что касается выбросов, то субъекты, занимающиеся вопросами прав человека, установили цели общего характера, такие как требование «как можно скорее сократить выбросы при максимальном использовании имеющихся ресурсов»¹²³. Это важный первый шаг, но необходимо внести большую ясность в то, что данная посылка означает на практике. Это требование не содержит достаточно четких указаний для государств и других субъектов, позволяя им обойтись расплывчатыми обязательствами и полумерами. Для того чтобы не потерять актуальность в данной дискуссии, правозащитные организации должны быть готовы понимать обязательства государств таким образом, чтобы была более очевидна связь с политикой директивных органов.

73. Судебные разбирательства занимают важное место в данном случае: в 24 странах было возбуждено более 850 дел, связанных с изменением климата¹²⁴. Большинство из них – это иски, имеющие целью призвать правительства и компании к ответственности за выбросы и добиться возмещения ущерба, нанесенного в результате того, что правительствам не удалось добиться сокращения выбросов, о вреде которых им было известно. В последнее время наблюдается заметное увеличение числа дел, возбуждаемых с целью привлечения субъектов к ответственности за непринятие мер для адаптации к прогнозируемым последствиям изменения климата¹²⁵. Эти случаи служат дополнительным сигналом для государств о том, что они должны принимать во внимание потерю источников средств к существованию, перемещение, отсутствие продовольственной безопасности и другие последствия изменения климата, однако подача судебных исков – это лишь небольшой элемент комплексной стратегии.

Общественный активизм

74. Правозащитная деятельность во многом бюрократизирована и лишена реальной канвы: организации удовлетворяются формальными процедурными результатами, которые могут не оказывать значимого воздействия на ситуацию в реальном мире. Единственной опорой для прав человека и реальной движущей силой прогресса может быть активная общественность. Подавляющее большинство правительств выступают за сохранение статус-кво, поэтому вероятность того, что они смогут взять на себя роль сильного лидера в условиях необходимых радикальных изменений, невелика. Значительная часть правозащитного сообщества сохраняет прочные связи на низовом уровне и имеет необходимые средства для поощрения и поддержки мобилизации общественности. Если правозащитное сообщество этого не сделает, то довольный имеющимся статус-кво политический истеблишмент и руководствующиеся своими корыстными интересами финансовые элиты продолжат подталкивать ничего не подозревающее общество к катастрофе.

¹²³ Mandate of the Special Rapporteur on the environment, “Statement on the human rights obligations related to climate change, with a particular focus on the right to life”, 25 October 2018.

¹²⁴ UN Environment, “The status of climate change litigation: a global review” (2017), p. 10.

¹²⁵ Ibid., pp. 16 and 23.

Создание коалиций

75. Правозащитникам необходимо применять более комплексный, предполагающий внимание к деталям и скоординированный междисциплинарный подход на пересечении права, климатологии, трудовых прав и экономики, который позволил бы целенаправленно решать проблемы, связанные с выбросами, смягчением последствий изменения климата, социальной защитой и справедливыми переходными мерами, и с помощью которого они могли бы подать пример государствам. Основные субъекты правозащитной деятельности должны заняться решением вопросов выбросов, распределения ресурсов и энергетической и экономической политики, над которыми бьются государства и для решения которых действительно нужны подробные и выполнимые рекомендации. Договорные органы по правам человека и другие механизмы должны играть определенную роль в выработке стандартов в отношении таких решений с учетом норм права прав человека. Если этого не произойдет и правозащитное сообщество продолжит повторять не имеющие почти никакой практической ценности клише, оно потеряет свое место за столом, за которым будут приниматься важнейшие решения по вопросам изменения климата.

76. Наблюдаются позитивные сдвиги во взаимодействии между защитниками окружающей среды и правозащитниками, в том числе благодаря анализу климатических проблем в системе договорных органов Организации Объединенных Наций и апеллированию к правам человека в рамках судебных процессов в связи с изменением климата. Существует реальная возможность задействовать технические знания ученых-экологов и климатологов для формулирования более детальных и подробных правозащитных рекомендаций и правовых стандартов, которые в большинстве своем на данный момент лишены конкретики, способствовавшей бы тому, чтобы правительства перевели их в практическую плоскость.

Решения, согласующиеся с правами человека

77. Парижское соглашение является первым соглашением об изменении климата, в котором прямо признается актуальность прав человека. В нем содержится призыв к государствам-участникам уважать, поощрять и принимать во внимание свои соответствующие обязательства в области прав человека при осуществлении действий в целях решения проблем, связанных с изменением климата. При этом в «Катовицком своде правил», задуманном как руководство по осуществлению Соглашения, права человека не упоминаются¹²⁶. Несмотря на растущую озабоченность правозащитного сообщества вопросами, связанными с правами человека в контексте изменения климата, государства уделяют этой теме лишь второстепенное внимание.

78. Правозащитное сообщество могло бы сыграть важную роль в уточнении правовых требований в отношении деятельности, связанной с изменением климата, содействуя участию затрагиваемых общин, обеспечивая соответствие праву прав человека стратегий, используемых для достижения целевых показателей и адаптации к изменению климата, и отстаивая их осуществление и приведение в исполнение посредством как судебных исков, так и традиционной информационно-пропагандистской деятельности в области прав человека.

79. Крайне важно, чтобы деятельность, связанная с климатом, осуществлялась с соблюдением прав человека и с заботой о защите людей, живущих в нищете, от негативных последствий, а также о предотвращении обнищания дополнительных групп населения. Это будет предполагать обеспечение доступа уязвимых групп населения к защитной инфраструктуре, технической и финансовой поддержке, вариантам переселения, профессиональной подготовке и поддержке занятости, землевладению, а также к продовольствию, воде и санитарным услугам и здравоохранению. В условиях изменения климата женщины сталкиваются с особыми вызовами (см. A/HRC/41/26).

¹²⁶ См. Centre for International Environmental Law, “Katowice COP24 outcome incompatible with Paris Agreement. Ambition, equity, and human rights left behind in Poland climate talks”, 25 December 2018.

80. Отказ от принятия мер реагирования на изменение климата, ориентированных на соблюдение прав человека, может привести к откату назад. Деятельность в области климата также должна быть выстроена таким образом, чтобы существующие диспропорции устранялись, а не усугублялись. Люди, живущие в нищете, и так исключены из процесса принятия затрагивающих их решений, а политическое неравенство означает, что они рискуют оказаться также и на периферии мер реагирования на изменение климата.

Активизация работы правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций

81. Договорным органам по правам человека и другим субъектам следует заявить свою позицию по вопросам, уже ставшим предметом острых споров в судах и парламентах, в том числе о том, как обязательства в области прав человека могут быть использованы для определения юридических обязательств государств по сокращению выбросов парниковых газов индивидуально и на глобальном уровне, какие минимальные меры должны быть приняты государствами в соответствии с последними научными рекомендациями и устанавливается ли правом прав человека определенный порог действий, опускание ниже которого подразумевает нарушение государством своих обязательств.

82. Право прав человека требует наличия средства правовой защиты на случай нарушений этих прав, и изменение климата ничем в этом отношении не отличается¹²⁷. С учетом того что на сегодняшний день известно о широкомасштабном ущербе и последствиях потепления на 2 °C или даже 1,5 °C для прав человека, необходимо также определить, какие меры государства должны принять с целью предоставления необходимых средств правовой защиты в связи нарушениями прав человека, которые изменение климата, несомненно, повлечет за собой. Правозащитникам отведена важная роль в определении того, какие для этого потребуются средства правовой защиты.

83. Каждый орган по правам человека должен подумать, что он может сделать для того, чтобы с помощью имеющихся в его распоряжении процедур обратить внимание на настоятельную необходимость обязательства по борьбе с изменением климата. Риски действительно пересекаются и дублируются, но это, как представляется, не имеет большого значения в свете масштабов угрозы и неотложности ее преодоления.

84. Вынесение подробных рекомендаций на этот счет выходит за рамки настоящего доклада, но можно ограничиться несколькими примерами. Совет по правам человека не может позволить себе и впредь полагаться только на проверенные временем методы – создание экспертных групп, призывы к представлению докладов, которые ни к чему не приводят, настоятельные призывы к другим субъектам предпринимать более активные действия, не подкрепляемые серьезными шагами самого Совета, и принятие широких по охвату, но безрезультатных и нереалистичных резолюций. Нужно, чтобы Совет поручил провести срочное экспертное исследование с целью определения имеющихся вариантов действий и учредил рабочую группу высокого уровня для выработки предложений и мониторинга конкретных действий.

85. Договорным органам следует пересмотреть вопрос о том, являются ли принятые ими по этой теме замечания общего порядка или общие рекомендации хотя бы в чем-то достаточными, учитывая масштабы и характер проблемы. Им следует проводить совещания для обсуждения вопроса о том, какие рекомендации могут быть включены в их заключительные замечания, с тем чтобы побудить государства-участники принимать меры, которые невозможно более откладывать. Им следует подумать также о том, как наилучшим образом распространять информацию о действительно значимых мерах, которые они уже приняли в связи с изменением климата.

¹²⁷ Human Rights Council, “Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment”, p. 9.

86. Комитет по правам человека недавно обратился к Соединенным Штатам с просьбой напрямую заняться «серьезными угрозами праву на жизнь, создаваемыми такими последствиями изменения климата, как внезапные наводнения, наводнения в прибрежных районах, лесные пожары, инфекционные заболевания, экстремальные температуры и загрязнение воздуха» (CCPR/C/USA/QPR/5, пункт 15). Сама такая просьба – уже прорыв, но на практике условия являются настолько общими и неконкретными, что она превращается всего лишь в реверанс в сторону заботы о климате. Нужно рассмотреть вопрос о том, что может повлечь за собой рекомендация следующего уровня, с тем чтобы сформулировать конкретное руководящее указание относительно того, какие меры необходимы, или, по крайней мере, о том, какие процедуры могут быть приняты на национальном уровне для решения таких вопросов.

87. Кроме того, Комитету следует опираться на новаторские заявления относительно изменения климата, сделанные им в его замечании общего порядка № 36. Уже сообщалось, что Комитету было представлено сообщение по этому вопросу¹²⁸. Комитету следует изучить инновационные пути конструктивного реагирования и избегать подхода, не предполагающего обязательных мер. Группам гражданского общества следует информировать Комитет о таких возможностях и побуждать его к их реализации; делать это они могут на основании правила 96 новых правил процедуры Комитета, позволяющего представлять «информацию и документы, которые... могут иметь значение для правильного разрешения дела» (см. CCPR/C/3/Rev.11).

VI. Заключение

88. Так же, как и большинство правительств, правозащитное сообщество, за некоторыми заметными исключениями, игнорирует изменение климата, которое ставит под угрозу существование человечества. Меры, принимаемые большинством органов Организации Объединенных Наций по правам человека, явно несоразмерны этой угрозе и отражают примат процедур и иерархии, который совершенно неуместен в условиях столь острой и масштабной проблемы, как изменение климата. Меры, принимаемые «для галочки», не спасут от надвигающейся катастрофы ни человечество, ни планету. В настоящем докладе Специальный докладчик обрисовал ряд шагов, которые должны быть предприняты для того, чтобы исправить положение и признать, что система прав человека может не пережить грядущие потрясения. В докладе также делается попытка акцентировать внимание на том, что больше других во всем мире пострадают люди, живущие в нищете. Помимо всего прочего, изменение климата – это вопиющая несправедливость по отношению к бедным слоям населения.

¹²⁸ “Islanders complain to U.N. over Australia’s climate change inaction”, *Reuters*, 13 May 2019.