

**Совет по правам человека**

Сорок третья сессия

24 февраля – 20 марта 2020 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав, включая
право на развитие****Передовая практика государств на национальном
и региональном уровнях в области правозащитных
обязательств, касающихся окружающей среды****Обобщенный доклад Специального докладчика по вопросу
о правозащитных обязательствах, связанных с использованием
безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой****Резюме*

Специальный докладчик по вопросу о правозащитных обязательствах, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой Дэвид Р. Бойд представляет настоящий доклад Совету по правам человека в соответствии с резолюцией 37/8 Совета. В настоящем докладе Специальный докладчик кратко излагает основные моменты работы семинара экспертов, который он созвал 20 и 21 июня 2019 года. Семинар был посвящен передовому опыту, вызовам, препятствиям и возможностям, связанным с признанием и осуществлением права на здоровую окружающую среду.

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



Содержание

Стр.

I	Введение	3
II.	Передовая практика в области осуществления и защиты права на здоровую окружающую среду в национальном и региональном контекстах	4
A.	Африка	4
B.	Азиатско-Тихоокеанский регион	5
C.	Европа и другие регионы	5
D.	Латинская Америка и Карибский бассейн.....	6
III.	Препятствия на пути осуществления, защиты и реализации права на здоровую окружающую среду в национальном и региональном контекстах	7
A.	Африка	7
B.	Азиатско-Тихоокеанский регион	9
C.	Европа и другие регионы	10
D.	Латинская Америка и Карибский бассейн.....	12
IV.	Взаимное проникновение идей: международное, региональное и национальное влияние.....	13
V.	Возможности, потребности и общие темы	15
VI.	Право на здоровую окружающую среду на глобальном уровне.....	18
VII.	Выводы и рекомендации	20
Приложения		
I.	Программа.....	21
II.	Концептуальная записка.....	24

I. Введение

1. В своей резолюции 37/8 Совет по правам человека просил Специального докладчика по вопросу о правозащитных обязательствах, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой, созвать семинар экспертов по вопросу об опыте и передовой практике государств на национальном и региональном уровнях в области правозащитных обязательств, касающихся окружающей среды, и представить Совету на его сорок третьей сессии обобщенный доклад о работе вышеупомянутого семинара, в том числе о вынесенных на нем рекомендациях, для рассмотрения вопроса о последующей деятельности.

2. Во исполнение этой просьбы Специальный докладчик Дэвид Р. Бойд при поддержке Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде организовал семинар экспертов в Женеве 20 и 21 июня 2019 года продолжительностью в полтора дня для обсуждения передовой практики в области осуществления права на безопасную, чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду. Он также провел общественные консультации 21 июня в Женеве. В число участников входили государства, научные эксперты, судьи, юристы, представители организаций гражданского общества, эксперты, представляющие международные организации, и отдельные лица, проявившие интерес к этой теме.

3. Как упоминалось в ряде согласованных на межправительственном уровне резолюций, более 150 государств прямо признали право на здоровую окружающую среду в законодательном порядке в рамках своих конституций, национального законодательства и региональных соглашений (резолюции 37/8 и 40/11 Совета по правам человека и резолюция 4/17 Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде). Сюда входят более 100 государств, где это право пользуется конституционной защитой, более 100 государств, где оно включено в природоохранное законодательство, и более 125 государств, которые ратифицировали региональные договоры. Из этих 125 государств 52 государства являются участниками Африканской хартии прав человека и народов, 45 государств являются участниками Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), 16 государств являются участниками Дополнительного протокола к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав (Сан-Сальвадорский протокол) и 16 государств являются участниками Арабской хартии прав человека. Кроме того, растет объем судебной практики, связанной с правом на здоровую окружающую среду, как на региональном, так и на национальном уровнях (A/73/188).

4. Несмотря на значительные изменения в области признания права на здоровую окружающую среду на национальном и региональном уровнях, существует ограниченное понимание надлежащей практики в отношении этого права и препятствий на пути его признания, осуществления и реализации. Семинар экспертов был создан с целью расширения и углубления понимания права на здоровую окружающую среду, с тем чтобы этим основополагающим правом человека мог пользоваться каждый человек, где бы он ни находился.

5. Семинар был проведен с целью: а) выявления надлежащей практики в области признания и осуществления права на здоровую окружающую среду; б) выявления препятствий на пути признания, осуществления и защиты этого права; в) представления материалов для настоящего доклада; г) оказания дополнительной поддержки глобальному признанию права на здоровую окружающую среду Организацией Объединенных Наций; и е) вынесения рекомендаций Совету по правам человека, а также государствам, организациям гражданского общества и международным организациям в отношении путей продвижения вперед в деле уважения, защиты и осуществления этого права. Программа совещания содержится в приложении I, а концептуальная записка – в приложении II.

II. Передовая практика в области осуществления и защиты права на здоровую окружающую среду в национальном и региональном контекстах

6. В этом разделе кратко излагаются дискуссии участников относительно конкретных примеров передовой практики в различных регионах в области поощрения и осуществления права на здоровую окружающую среду, включая данные, касающиеся эффективности мер, выявленных в рамках этой практики. Сфера охвата фразы «передовая практика» получила гибкое и широкое толкование; она не ограничивается практикой, которая прямо использует права человека, а включает в себя практику, которая уменьшает экологический ущерб или улучшает состояние окружающей среды, тем самым оказывая позитивное воздействие на права человека. Например, юридически обязательные и осуществимые стандарты качества воздуха могут не включать никаких ссылок на права человека, но могут непосредственно способствовать улучшению качества воздуха, тем самым уменьшая негативное воздействие на целый ряд прав человека (A/HRC/40/55). Дискуссия велась в четырех региональных группах. Специальный докладчик представляет более полную подборку примеров передовой практики в своем докладе Совету по правам человека за 2020 год (A/HRC/43/53).

A. Африка

7. Более 35 государств Африки гарантируют право на здоровую окружающую среду в своих конституциях¹, а Африканская хартия прав человека и народов 1981 года предусматривает, что «все народы имеют право на общее удовлетворительное состояние окружающей среды, благоприятствующее их развитию» (статья 24). На основании этого права суды Кении и Нигерии выносили важные решения, считая его неотъемлемой частью конституционного права на жизнь, даже несмотря на то, что оно не было прямо сформулировано как таковое в конституциях Кении или Нигерии (хотя это право было включено в новую Конституцию Кении 2010 года). Например, в 2001 году Африканская комиссия по правам человека и народов вынесла принципиально новое решение по делу в Нигерии, связанному с загрязнением окружающей среды в результате деятельности нефтяной промышленности, которое нарушило право народа огони на здоровую окружающую среду, признаваемое Африканской хартией. Некоторые государства Африки предприняли дополнительные шаги и создали учреждения для решения экологических вопросов в соответствии с национальным законодательством.

8. От государств Африки был получен ряд сообщений о передовых видах практики. В Зимбабве экологическое просвещение является обязательным предметом в школах². В Уганде суд отказался отклонить судебный иск, поданный в поисках средств правовой защиты в связи с загрязнением воздуха, отвергнув аргумент правительства о том, что в стране отсутствуют какие-либо обязательные к исполнению стандарты качества воздуха. В Южной Африке в большинство законов об охране окружающей среды были внесены поправки, направленные на осуществление конституционного права на здоровую окружающую среду, и в настоящее время растет число дел, связанных с предполагаемыми нарушениями этого права. Статья 24 Конституции Южной Африки позволяет отдельным лицам, экологическим организациям и общинам подавать иски в защиту права на здоровую окружающую среду. Профессионализация участников природоохранной деятельности в регионе способствовала росту числа судебных разбирательств по экологическим вопросам. В Марокко стратегии развития охватывают такие эффективные экологические

¹ David R. Boyd, “Catalyst for change: evaluating forty years of experience in implementing the right to a healthy environment”, in *The Human Right to a Healthy Environment*, John H. Knox and Ramin Pejan, eds. (Cambridge, Cambridge University Press, 2018).

² Soul Shava, “Environmental education policy development in Zimbabwe: an educational experience”, *Southern African Journal of Environmental Education*, vol. 20 (2003), pp. 129–134.

компоненты, как использование «зеленых облигаций» для финансирования планирования развития с учетом климатических факторов и проекты в области возобновляемых источников энергии. «Великая зеленая стена» – амбициозный проект, целью которого является восстановление десятков миллионов гектаров деградировавших земель в регионе Сахеля, к югу от пустыни Сахара. В этом процессе участвует 21 государство – от Сенегала и Нигера на западе до Эфиопии и Джибути на востоке³. Восстановление лесов и сельскохозяйственных угодий повысит продовольственную безопасность, обеспечит достойные средства к существованию, сократит масштабы нищеты, расширит доступ к водным ресурсам и будет способствовать решению проблемы изменения климата, что будет способствовать реализации широкого круга прав человека.

В. Азиатско-Тихоокеанский регион

9. Право на здоровую окружающую среду гарантируется конституциями не менее 15 стран Азиатско-Тихоокеанского региона⁴. Это право признано в Арабской хартии прав человека 2004 года, которая включает право на здоровую окружающую среду как часть права на достаточный жизненный уровень (статья 38). В 2012 году члены Ассоциации государств Юго-Восточной Азии признали это право в Декларации прав человека АСЕАН, включив «право на безопасную, чистую и устойчивую окружающую среду» в качестве одного из элементов права на достаточный жизненный уровень (пункт 28 f).

10. В Азиатско-Тихоокеанском регионе были приняты конкретные меры по осуществлению права на здоровую окружающую среду. Например, на Филиппинах право на здоровую окружающую среду сформулировано в Конституции и включено в законодательство, а принцип равенства между поколениями был убедительно сформулирован Верховным судом⁵. В 2010 году Индия учредила Национальный трибунал по экологическим вопросам, с тем чтобы специально подготовленные судьи могли осуществлять надзор за делами, связанными с проблемами охраны окружающей среды⁶. Многие государства этого региона предпринимают шаги по преодолению пагубных последствий загрязнения воздуха для здоровья и прав человека. Например, Китай за пять лет снизил уровни содержания твердых частиц в 74 городах на 33%, продемонстрировав эффективность жестких законов, политики и мер (A/HRC/40/55, пункт 93). Фиджи является одним из глобальных лидеров в деле разъяснения безотлагательного характера чрезвычайной климатической ситуации в мире и поддерживает свой голос решительными, основанными на правах человека действиями по борьбе с изменением климата на национальном уровне (A/HRC/43/53/Add.1).

С. Европа и другие регионы⁷

11. Орхусская конвенция 1998 года⁸, а также конституции и национальное законодательство в этих регионах юридически признают право на здоровую окружающую среду. Большинство государств как Восточной, так и Западной Европы

³ See the Great Green Wall. Available at <http://www.greatgreenwall.org>.

⁴ David R. Boyd, “Catalyst for change”.

⁵ Supreme Court of the Philippines, *Minors Oposa v. Secretary of the Department of Environment and Natural Resources (“DENR”)*, decision, 30 July 1993.

⁶ Национальный трибунал по экологическим вопросам уполномочен принимать решения по заявлениям или апелляциям в течение шести месяцев с момента их подачи. Адрес веб-сайта: <http://greentribunal.gov.in/history.aspx>.

⁷ Сюда относятся государства Западной Европы и другие государства, а также государства Восточной Европы.

⁸ В Конвенции говорится о защите «права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния» (статья 1). Конвенция открыта для ратификации любым государством; она не ограничивается государствами Европы.

признают это право⁹. Хотя Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция по правам человека) не содержит прямой ссылки на окружающую среду, в решениях Европейского суда по правам человека неоднократно упоминалось право на здоровую окружающую среду¹⁰.

12. В этих регионах имеется немало примеров передовой практики, заслуживающих внимания. Например, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии законодательно закрепило обязательные цели по сокращению выбросов парниковых газов в Законе об изменении климата 2008 года (глава 27). С момента включения права на здоровую окружающую среду в свою конституционную Хартию по окружающей среде в 2005 году Франция укрепила основные законы и политику в области окружающей среды по таким вопросам, как использование пестицидов, разведка ископаемых видов топлива и налоги на загрязнение окружающей среды. Что касается создания районов для защиты биоразнообразия, то здесь региональным и глобальным лидером является Словения (A/HRC/43/53, пункты 107–108). В Украине имеется эффективное законодательство об оценке воздействия на окружающую среду, которое реализует право на участие. Все оценки воздействия на окружающую среду регистрируются в режиме онлайн, и информация об этом передается огласке¹¹. Норвегия преуспела в обеспечении доступа к экологической информации и возможностей для участия в экологическом планировании и принятии решений (A/HRC/43/53/Add.2). В Канаде и Соединенных Штатах Америки право на здоровую окружающую среду не признается на федеральном уровне, но закреплено в нескольких законах провинций и территорий (например, в законах Онтарио, Квебека и Северо-Западных территорий¹²) и в конституциях штатов (например, в законах Монтаны и Пенсильвании).

D. Латинская Америка и Карибский бассейн

13. Латинская Америка и Карибский бассейн является ведущим регионом с точки зрения признания права на здоровую окружающую среду. Более 30 стран от Кубы и Ямайки до Аргентины и Коста-Рики включили это право в свои конституции¹³. Региональное соглашение о доступе к информации, участии общественности и правосудии в вопросах, касающихся окружающей среды, в Латинской Америке и Карибском бассейне (Соглашение Эскасу) требует, чтобы «каждая Сторона гарантировала право каждого человека жить в здоровой окружающей среде» (статья 4)¹⁴. Межамериканский суд по правам человека вынес консультативное заключение, в котором говорится, что право на здоровую окружающую среду является основополагающим правом для существования человечества¹⁵.

14. Коста-Рика объявила о плане достижения нулевого уровня выбросов парниковых газов к 2050 году. Она уже получает более 98% электроэнергии из возобновляемых источников и запрещает разведку нефти и газа¹⁶. В связи с иском, поданным группой молодых людей в возрасте от 7 до 25 лет, Верховный суд Колумбии постановил, что сведение лесов в Амазонии нарушает право на здоровую

⁹ David R. Boyd, “Catalyst for change”.

¹⁰ See, for example, European Court of Human Rights, *Tatar v. Romania* (application No. 67021/01), judgment, 27 January 2009, paras. 107 and 112.

¹¹ Программа развития Организации Объединенных Наций, «Оценка воздействия на окружающую среду в Украине: подготовительная поддержка запуска национального реестра». Имеется на веб-сайте по адресу <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/projects/environmental-impact-assessment.html>.

¹² See Ontario Environmental Bill of Rights of 1993, Quebec Charter of Human Rights and Freedoms, Quebec Environment Quality Act and Northwest Territories Environmental Rights Act.

¹³ David R. Boyd, “Catalyst for change”.

¹⁴ Соглашение еще не вступило в силу, поскольку оно не собрало минимального требуемого числа ратификаций, составляющего 11.

¹⁵ Advisory Opinion OC-23/17, 15 November 2017.

¹⁶ Costa Rica, *Decarbonization Plan: Commitment of the Bicentennial Government 2018–2050*.

окружающую среду¹⁷. В Перу и Эквадоре существуют обязательства, направленные на обеспечение более эффективной защиты защитников экологических прав человека¹⁸. На Ямайке рассматривается немало дел, касающихся права на здоровую окружающую среду. Например, один государственный защитник, являющийся также проповедником и государственным чиновником, возбудил дело о загрязнении воздуха, частично основанное на предполагаемом нарушении права на здоровую окружающую среду. В Аргентине право на здоровую окружающую среду признано в качестве коллективного права, но допускает подачу исков отдельными лицами и является предметом важнейших решений Верховного суда¹⁹.

III. Препятствия на пути осуществления, защиты и реализации права на здоровую окружающую среду в национальном и региональном контекстах

15. В ходе семинара после обсуждения, посвященного выявлению передовой практики, участники рассмотрели препятствия и проблемы, с которыми сталкиваются правительства, предприятия, организации гражданского общества и отдельные лица в деле осуществления, защиты и реализации права на здоровую окружающую среду. Были выявлены и проанализированы коренные причины возникновения этих препятствий.

16. В некоторых общинах по-прежнему отсутствует понимание сложных взаимосвязей между правами человека и окружающей средой. Существует насущная необходимость продолжать повышать осведомленность об этих связях. Например, одна из участниц рассказала о трудностях, с которыми она столкнулась, когда организовала совещание по вопросу об удалении свинца из краски. Людям, собравшимся на совещание, было нелегко понять, каким образом использование свинца в красках (что вызывает повышенный риск воздействия свинца на детей, которые крайне уязвимы к потенциально разрушительному воздействию свинца на неврологическое развитие) связано с потенциальными нарушениями прав человека. Сложный юридический язык, используемый в области прав человека, в сочетании с научно-технической терминологией может быть весьма проблематичным для людей с ограниченным образованием или не имеющих образования ни по одному из этих предметов. Крайне важно обеспечить экологическое образование детей и молодежи всех возрастов начиная с дошкольного возраста и заканчивая колледжем и университетом. Люди из всех слоев общества во всех регионах также нуждаются в более глубоком знании и понимании своих основных прав человека и имеющихся средств их защиты.

A. Африка

17. Некоторые участники предостерегали, что, имея дело с таким огромным и разнообразным континентом, как Африка, необходимо с осторожностью подходить к обобщениям, поскольку в этом процессе неизбежны исключения, различия и нюансы. Африка сталкивается с огромными экологическими проблемами, включая обезлесение, опустынивание, утрату биоразнообразия, загрязнение воздуха и воды, отсутствие доступа к чистой воде и нормальным санитарным условиям, а также ненадлежащее удаление отходов. Во многих случаях Африка несет бремя экологического ущерба, причиняемого иностранными корпорациями и правительствами, которые эксплуатируют природные ресурсы для экспорта в другие

¹⁷ See <http://www.dejusticia.org/en/en-fallo-historico-corte-suprema-concede-tutela-de-cambio-climatico-y-generaciones-futuras/>.

¹⁸ Inter-American Commission on Human Rights, *Towards Effective Integral Protection Policies for Human Rights Defenders* (2017). Available at www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/Defensores-eng-2017.pdf.

¹⁹ Supreme Court of Argentina, *Beatriz Silvia Mendoza and Others v. National Government and Others*, decision, 8 July 2008.

регионы. Эти проблемы усугубляются нищетой, вооруженными конфликтами, ростом населения, застойной экономикой, миграцией, коррупцией, политической нестабильностью и внешней задолженностью.

18. Участники обсудили вопросы, касающиеся принятия законов, внесения в них и изменений и их осуществления. С начала 1990-х годов в Африке наблюдается быстрое распространение законов, норм и политики в области охраны окружающей среды. Хотя разработка рамочных законов и других экологических норм является шагом в правильном направлении, по-прежнему существует огромный разрыв между чаяниями, выраженными на бумаге, и действиями, предпринимаемыми на местах. Практическое применение экологического законодательства, включая право на здоровую окружающую среду, во многих государствах Африки ограничено.

19. К числу проблем, препятствующих обеспечению соблюдения экологического законодательства в регионе, относятся государственные учреждения, испытывающие нехватку финансовых и человеческих ресурсов для мониторинга и контроля за промышленной деятельностью и деятельностью в области развития; государственные служащие, на которых возложена задача обеспечения соблюдения законов или защиты прав, предусмотренных этими законами, которые зачастую выигрывают больше, попустительствуя нарушениям или сами участвуя в них; судебные системы, которые завалены делами, вообще не функционируют или бездействуют по иным причинам; и реальные нужды повседневной жизни бедных слоев, которые могут перекрыть любые возможные риски, связанные с нарушением закона.

20. В некоторых государствах Африки, как представляется, существует определенная коллизия между обычным и статутным правом. Различные правовые системы не всегда совместимы и даже могут противоречить друг другу. При обращении за средствами правовой защиты высокая стоимость судебных разбирательств создает барьер для лиц и общин, чьи права были поставлены под угрозу или нарушены. В некоторых государствах недостаточная информированность или нехватка опыта в области экологического права затрудняют проведение судебных разбирательств по экологическим вопросам. Государства Африки добились незначительного прогресса в установлении упрощенных и ускоренных процедур обеспечения соблюдения прав, защищаемых конституцией. В результате этого в Африке широко распространены проблемы, связанные с осуществлением права на здоровую окружающую среду.

21. Эффективные правовые и политические институты являются необходимыми условиями обеспечения верховенства права, однако во многих государствах Африки они отсутствуют. В некоторых странах военные или однопартийные правительства игнорируют судебные решения. Многие судебные системы страдают от недостатка бюджетных средств, нехватки квалифицированных специалистов и активного политического вмешательства. К другим проблемам, которые сдерживают усилия по защите окружающей среды, относятся юрисдикционные трения между различными уровнями правительства и министерствами в правительстве; институциональная нестабильность, вызванная перетасовкой министров и изменением обязанностей; отсутствие институционального потенциала и ресурсов (таких как финансовые, людские и технологические); и отсутствие общественной заинтересованности или понимания.

22. Существует также проблема регулирования иностранных инвесторов и их деятельности. Многие правительства в Африке полагаются на иностранные инвестиции в проекты развития. Эти проекты часто оказывают значительное воздействие на окружающую среду, но не подвергаются должному изучению или регулированию, что нередко приводит к нарушению права людей на здоровую окружающую среду. Кроме того, участники отметили, что регион в целом не располагает достаточным потенциалом как в рамках государственных учреждений, на которые возложена задача охраны окружающей среды, так и в связи с нехваткой независимых экспертов или ученых. Неграмотность мешает людям получать доступ к информации и участвовать в процессах принятия решений. Гражданское пространство, в котором активисты в области охраны окружающей среды и прав

человека могли бы осуществлять свои права или работать в области охраны окружающей среды, в некоторых частях Африки сокращается.

В. Азиатско-Тихоокеанский регион

23. В Азиатско-Тихоокеанском регионе существует большое разнообразие правовых культур, а также значительные различия в истории, политических институтах и экономическом развитии, которые препятствуют широкому обобщению. Так называемые азиатские «тигры» – Малайзия, Республика Корея и Таиланд – в последние десятилетия пережили процесс ускоренной индустриализации, что имело негативные экологические последствия. Азербайджан, Кыргызстан, Туркменистан и другие государства претерпели бурные изменения, связанные с переходом от коммунизма к капитализму и от авторитарного правления к демократии. Тимор-Лешти стал новым независимым, а Мальдивские Острова – новым демократическим государством. Турция находится в процессе присоединения к Европейскому союзу. Исламская Республика Иран и Ирак сталкиваются с серьезными политическими, социальными и экономическими проблемами.

24. Несмотря на эти различия, есть некоторые особенности, общие для многих государств Азиатско-Тихоокеанского региона. К числу широко распространенных экологических проблем относятся быстрая урбанизация, серьезное промышленное загрязнение и чрезмерная эксплуатация природных ресурсов. Приоритизация экономического роста является системной проблемой, которая подрывает осуществление и применение экологического законодательства. Неоднократные экономические кризисы привели к сокращению экологических бюджетов и усилили нежелание правительств принимать и проводить в жизнь жесткие законы и политику в области окружающей среды.

25. Несмотря на конституционное признание права на здоровую окружающую среду, законы об охране окружающей среды в некоторых государствах являются недействительными, страдают от плохо составленных, расплывчатых формулировок, неопределенных терминов, пробелов и несоответствий. Недостаточная реализация и правоприменение являются «ахиллесовой пятой» экологического права во многих странах Азиатско-Тихоокеанского региона. Другой серьезной проблемой в регионе является неспособность координировать законы, политику и правоприменение между национальным и субнациональным уровнями власти. Участники определили другие проблемы, которые подрывают защиту окружающей среды и прав человека, в том числе:

- a) законодательство, которое не является скоординированным и всеобъемлющим, а носит скорее раздробленный и секторальный характер;
- b) отсутствие систематического планирования или координации политики;
- c) отсутствие детально разработанных нормативных положений;
- d) пробелы в решении недавно возникших проблем, таких как выбросы парниковых газов;
- e) недостаточно жесткие стандарты;
- f) недостаточное использование экономических инструментов;
- g) отсутствие политической воли;
- h) отсутствие потенциала для осуществления и обеспечения соблюдения;
- i) недостаточная подготовка судей, прокуроров и сотрудников правоохранительных органов.

26. Судебные системы в Азиатско-Тихоокеанском регионе также создают проблемы с точки зрения обеспечения соблюдения конституционного права на здоровую окружающую среду. В то время как некоторые судебные органы имеют относительно действенные полномочия, другие малоэффективны. Судей часто

критикуют за их почтительное отношение к законодательной и исполнительной ветвям власти, а также за отсутствие у них экологической осведомленности и знаний в области охраны окружающей среды. В целом существует острая потребность в дополнительном потенциале, подготовке кадров и институциональном развитии. Наблюдаются признаки улучшения, включая широкомасштабные программы экологического образования для судей в различных странах начиная с Индонезии и заканчивая Филиппинами. Верховный суд Индии с его прогрессивной судебной практикой, толкующей право на жизнь как включающее право на здоровую окружающую среду, оказал воздействие на суды во всем Азиатско-Тихоокеанском регионе. Международное экологическое право, касающееся права на здоровую окружающую среду, оказывает значительное влияние на некоторые государства, включая Индию, Пакистан и Филиппины.

27. Участники подчеркнули тенденцию к сокращению гражданского пространства. К сожалению, в некоторых частях региона участились случаи запугивания и преследования защитников экологических прав человека. Роль защитников окружающей среды имеет решающее значение для реализации права на здоровую окружающую среду. Была выражена озабоченность в отношении уязвимых групп населения, включая коренные народы и население прибрежных и отдаленных районов. В частности, коренные народы страдают от несоразмерных последствий ухудшения состояния окружающей среды, однако зачастую их оставляют вне процесса принятия решений правительствами.

С. Европа и другие регионы

28. По всей Европе членство в Европейском Союзе в определенной степени ускорило модернизацию и сближение экологического законодательства и политики, однако национальные факторы – культура, история, институты и политика – продолжают играть важную роль в формировании экологического права. Четкость и сила конституционных положений, касающихся охраны окружающей среды, может оказать существенное влияние на их правовую значимость. Недейственное или двусмысленно сформулированное право на здоровую окружающую среду (как в Бельгии, Нидерландах и Испании) ограничивает воздействие этого права.

29. Участники обсудили отсутствие политической воли в осуществлении права на здоровую окружающую среду в качестве одного из основных препятствий, несмотря на широкое правовое признание этого права в регионе. Они также указали на некоторые позитивные сдвиги. Например, Комитет по правам человека выразил обеспокоенность в связи с воздействием на права человека операций по добыче газа в Гронингене (Нидерланды) и рекомендовал государству принять меры для решения этой проблемы. В целом применение прав человека в вопросах окружающей среды по-прежнему является непростой задачей. Это часто вызвано недостаточной информированностью государственных чиновников или судей о взаимосвязи между законами об охране окружающей среды и законами о правах человека. В некоторых частях региона наблюдается напряженность в отношениях между политическими лидерами и судебными органами, когда политические власти утверждают, что суды превышают отведенные им полномочия, вынося жесткие решения по правам человека, включая право на здоровую окружающую среду.

30. Верховенство права прочно укоренилось в Западной Европе. В отношении применения законов существует неизменно высокая степень прозрачности; судебная ветвь власти является хорошо устоявшейся и независимой, и правительства в целом соблюдают закон. Кроме того, в этих государствах, как правило, наблюдается высокий уровень жизни.

31. Доступ к информации широко распространен, и, как правило, имеются широкие возможности для участия общественности в принятии решений, касающихся окружающей среды. Однако процедура доступа к правосудию является менее последовательной. Государства Западной Европы применяют различные правила в отношении *locus standi*, издержек, доказательств и видов производства. Ведущие

страны систематически устраняют барьеры, ограничивающие доступ к правосудию. Одна из областей, где существуют значительные вариации между государствами Западной Европы, связана со степенью судебной активности, поскольку суды занимают позиции от относительно консервативных до умеренно активных.

32. К числу основных проблем, стоящих перед Восточной Европой, относятся бедность, слабость государственных структур, низкий уровень демократии и институциональная нестабильность. В некоторых государствах коррупция, концентрация богатства и власти и бюрократический произвол глубоко укоренились в политической культуре. Верховенство права в некоторых государствах является хрупким, и правительства испытывают трудности с защитой промышленных и коммерческих интересов. Там, где эти проблемы менее серьезны, права человека, включая право на здоровую окружающую среду, с большей вероятностью получают распространение. Полное осуществление конституционных прав, включая право на здоровую окружающую среду, не станет реальностью без дальнейшего укрепления верховенства права в регионе.

33. Во многих государствах Восточной Европы одной из главных проблем по-прежнему является слабое правоприменение. По данным Организации экономического сотрудничества и развития, учреждения по охране окружающей среды в этом регионе страдают от недостаточности полномочий, скудных ресурсов, устаревших подходов к управлению, высокой текучести кадров, частой реструктуризации и отсутствия стимулов²⁰. К другим проблемам относятся отсутствие лидерства, ограниченный доступ к ключевой информации, непродуманный порядок проведения реформ, ограниченное участие общественности и «усталость» от реформ.

34. Положительным моментом является увеличение бюджетов большинства министерств окружающей среды стран Восточной Европы, установление национальных экологических стандартов и целевых показателей, улучшение доступа к информации и расширение участия общественности в принятии решений, повышение независимости и экологической грамотности судебных органов, а также наличие программ обучения государственных служащих, сотрудников правоохранительных органов и судей. В последние десятилетия были достигнуты значительные успехи в плане доступа к информации, участия общественности в принятии решений, касающихся окружающей среды, и доступа к правосудию. Конституционные положения, гарантирующие право на здоровую окружающую среду, и соответствующие процедурные права, как представляется, являются одной из движущих сил этого прогресса.

35. Участники подчеркнули растущую проблему запугивания защитников экологических прав человека. Усилия гражданского общества по реализации права на здоровую окружающую среду зачастую сдерживаются правовыми и финансовыми средствами. Стратегические судебные процессы против исков с участием общественности используются властями и предпринимателями для ограничения законного осуществления прав на свободу выражения мнений и участие общественности – прав, которые абсолютно необходимы для обеспечения и реализации права на здоровую окружающую среду²¹. На ученых подают в суд за то, что они говорят на научных конференциях или публикуют в статьях. Защитников экологических прав человека подвергают стигматизации, называя их «эко-террористами»²².

²⁰ Organization for Economic Cooperation and Development, *Policies for a Better Environment: Progress in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia* (2007).

²¹ Center for International Environmental Law, “A win for advocacy: court dismisses SLAPP suit against environmental activists”, 24 January 2019. Available at <http://www.ciel.org/court-dismisses-slapp-environmental-activists/>.

²² “The term eco-terrorist is being used to harass activists”. Available at <http://www.protecttheprotest.org/2019/01/03/the-term-eco-terrorist-is-being-used-to-harass-activists/>.

D. Латинская Америка и Карибский бассейн

36. Латинская Америка является мировым лидером в признании конституционного права на здоровую окружающую среду, при этом все чаще признают это право страны Карибского бассейна. Ниже перечислены некоторые из ключевых факторов, определяющих руководящую роль государств и других субъектов в Латинской Америке:

а) конституционная реформа, включая признание права на здоровую окружающую среду, более жесткие положения о судебном пересмотре законов и постановлений, расширение сферы действия судебных полномочий и создание таких институтов, как государственная прокуратура и канцелярия омбудсмана, наделенная полномочиями по защите коллективных интересов;

б) изменение правовой культуры с уделением большего внимания публичному праву, прецедентам и судебным процессам, связанные с общественными интересами;

в) активные движения гражданского общества, в том числе инициированные экологическими неправительственными организациями, некоторые из которых специализируются в области прав человека и/или экологического права;

г) повышение правовой мобилизации, по мере того как неправительственные организации и сети адвокатов-активистов продвигают дела о нарушении прав человека;

д) улучшение доступа к правосудию зачастую благодаря процедурным новшествам;

е) влияние международных норм, сетей и учреждений.

37. Участники указали на трудности, связанные с обеспечением сбалансированности между экономическим ростом и развитием, как на препятствие на пути реализации права на здоровую окружающую среду в Латинской Америке и Карибском бассейне, которое является общим для всех регионов. Правительства всех стран в мире часто отдают предпочтение краткосрочным целям в области развития, рискуя нарушить права человека и ухудшить состояние окружающей среды.

38. В некоторых частях региона недостаточно эффективна реализация процедурных экологических прав. Существует ограниченный доступ к информации и участию в принятии решений, особенно для коренных народов и других лиц, которые находятся в экономически и социально маргинализованном положении. Это подчеркивает важность Соглашения Эскасу для улучшения экологической демократии в Латинской Америке и Карибском бассейне. Положительным моментом является то, что судебные системы в Латинской Америке первыми стали использовать упрощенные и ускоренные юридические процедуры, которые значительно расширили доступ к правосудию. Эти процессы предоставили гражданам и неправительственным организациям беспрецедентную возможность использовать судебную систему для осуществления своего права на здоровую окружающую среду.

39. Участники отметили, что законы об охране окружающей среды в странах Латинской Америки и Карибского бассейна часто весьма строго сформулированы, но на деле их применение неэффективно. Основными причинами этого являются отсутствие ресурсов для обеспечения соблюдения законов и нежелание обеспечивать их соблюдение, когда это может отрицательно сказаться на экономических интересах. В некоторых государствах проблема обеспечения надлежащего правоприменения усугубляется неэффективностью, сложностью и неполнотой законов; наличием чиновников, которым не хватает навыков, подготовки и ресурсов; и потребностью в обширных технических и научных знаниях. Осуществление и обеспечение соблюдения законов об охране окружающей среды в регионе также сдерживается высокой инфляцией, региональными финансовыми кризисами и международными программами дерегулирования и приватизации. Некоторые страны Латинской Америки и Карибского бассейна сталкиваются с непрекращающимися политическими

потрясениями, массовой нищетой и зависимостью от небольшого числа экспортируемых товаров, главным образом сельскохозяйственной продукции, минерального сырья и энергоресурсов. Латинская Америка является основным поставщиком природных ресурсов в мировую экономику, что сопряжено со значительными издержками для региональной окружающей среды. Другая проблема заключается в том, что некоторые государства региона страдают от «ультрапрезидентства», когда президент обладает чрезвычайными полномочиями, которые подрывают как сам принцип верховенства права, так и уважение к нему.

IV. Взаимное проникновение идей: международное, региональное и национальное влияние

40. Участники обсудили пути создания синергии в деле поощрения и осуществления права на безопасную, чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду на всех уровнях, опираясь на предыдущие дискуссии о передовой практике и препятствиях. В качестве вклада в глобализацию права на здоровую окружающую среду были определены четыре процесса, а именно: интродукция, гармонизация, интеграция и конвергенция. Интродукция происходит, когда одно государство намеренно копирует или адаптирует значительную часть законов, правил или политики другого государства. Очевидно, что это происходит в контексте права на здоровую окружающую среду, поскольку для формулирования этого права во всем мире используются сходные термины.

41. Например, фраза «право на здоровую и экологически сбалансированную окружающую среду» была впервые использована в Конституции Португалии в 1976 году и в настоящее время содержится по меньшей мере в 20 других конституциях. Национальные суды часто ссылаются на решения других национальных судов. Решения Верховного суда Индии о праве на здоровую окружающую среду повлияли на суды Бангладеш, Кении, Пакистана, Уганды и Шри-Ланки. Интернет облегчает интродукцию, делая конституции, законодательство и прецедентное право все более доступными. Суды часто заинтересованы в решениях других государств, особенно в связи с делами о правах человека в силу их универсального характера.

42. Гармонизация означает процесс корректировки и приведения национальных стандартов в соответствие с требованиями международной системы. Интеграция – это процесс объединения национальных правовых систем. Как гармонизация, так и интеграция наиболее заметны в Европейском Союзе, где новые члены должны усовершенствовать экологическое законодательство, а все члены обязаны соблюдать экологические директивы Европейского Союза. Гармонизация произойдет также в Латинской Америке и Карибском бассейне, когда вступит в силу Соглашение Эскасу. Конвергенция описывает, как различные правовые системы, такие как биологические виды, могут эволюционировать, чтобы стать более похожими, не в результате умышленных действий по копированию, а в ответ на сходные с ними факторы внешнего воздействия, особенно на окружающую среду.

43. Участники отметили, что на Соглашение Эскасу оказала влияние Орхусская конвенция, однако оно эволюционировало, с тем чтобы соответствовать своему конкретному региональному контексту, и в него были добавлены принципиально новые положения, направленные на усиление защиты защитников экологических прав человека. Участники задавали вопрос о том, каким образом эти региональные соглашения могут распространяться на другие регионы или имитироваться в них и каким образом государства, обладающие конституционными экологическими правами, могут побуждать другие государства в своих регионах к принятию аналогичных положений. Это особенно важно в отношении малых островных государств, чья зависимость от здоровых экосистем особенно важна, однако именно они составляют большинство государств, которые еще не признали юридически право на здоровую окружающую среду. Участники также задавали вопрос о том, каким образом можно было бы распространить на международном уровне важные прецеденты в делах, основанных на праве на здоровую окружающую среду.

44. Участники обсудили ряд предложений, направленных на усиление взаимного обмена идеями. Во-первых, они высказали мысль о том, что эффективный и действенный обмен информацией имеет решающее значение для создания синергии между государствами и регионами, подтвердив предыдущую дискуссию об отсутствии доступа к информации как о существенном барьере. Право на здоровую окружающую среду быстро получило признание во всем мире; однако в некоторых государствах информацию о ее содержании и осуществлении не вполне понимают. Например, глобальный портал, содержащий информацию о соответствующих законах, постановлениях, политике, резолюциях, судебных решениях и передовом опыте различных стран и регионов, мог бы стать бесценным источником информации для государственных чиновников, судей, юристов, неправительственных организаций, ученых и всех, кто интересуется данной темой. Портал мог бы также служить платформой для создания партнерств и сетей субъектов, работающих над этим вопросом на различных уровнях.

45. Секретариат Орхусской конвенции открыл портал по вопросам доступа к правосудию, с помощью которого он предоставляет информацию о судебных решениях, а также о практических проблемах и препятствиях, с которыми сталкиваются все заинтересованные стороны. Орхусский информационный центр экологической демократии является региональным примером передовой практики по предоставлению общественности соответствующей информации по различным аспектам экологической демократии²³.

46. Экологическое просвещение, судебные семинары и подготовка в области прав человека для различных субъектов (судебных органов, властей, научных кругов и гражданского общества) между поколениями и регионами также могли бы создать синергию для осуществления и защиты права на здоровую окружающую среду.

47. Национальные институты по правам человека находятся в авангарде защиты и поощрения прав человека, однако в некоторых регионах они еще не сосредоточили свое внимание на взаимосвязи прав человека и окружающей среды. Эти учреждения привлекают к работе компетентных субъектов, которые располагают реальными полномочиями и сетями, способными пропагандировать, осуществлять и защищать право на здоровую окружающую среду. Некоторые из этих учреждений, особенно в Латинской Америке и Азии, уже ведут активную работу по защите прав человека от экологического ущерба, и они могли бы обмениваться передовым опытом с национальными учреждениями в других регионах. Эти учреждения только выиграют от поступления дополнительных ресурсов.

48. Программа развития Организации Объединенных Наций осуществляет многочисленные проекты, связанные с окружающей средой, во многих государствах. Эти проекты могут внести важнейший вклад в обеспечение надлежащего осуществления права на здоровую окружающую среду, а также помочь в мониторинге выполнения рекомендаций правозащитных механизмов, касающихся окружающей среды, на страновом уровне. Программа экологического управления, возглавляемая Программой развития Организации Объединенных Наций и Шведским агентством по охране окружающей среды, была упомянута в качестве хорошего примера механизма интеграции прав человека в горнодобывающем секторе²⁴.

49. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде также получила высокую оценку за свою недавнюю Инициативу в области экологических прав, которая способствует более широкому пониманию взаимосвязи между охраной окружающей среды и правами человека. Кроме того, в рамках Инициативы оказывается помощь защитникам экологических прав человека и проводятся успешные семинары по обучению работников судебной системы²⁵.

²³ See <https://aarhusclearinghouse.unece.org/>.

²⁴ See <http://www.environmentalgovernanceprogramme.org/about-the-programme>.

²⁵ See <http://www.unenvironment.org/explore-topics/environmental-rights-and-governance/what-we-do/advancing-environmental-rights/what-1>.

50. Участники обсудили актуальность Целей в области устойчивого развития, и в частности Цели 16 в плане увязки международной приверженности устойчивому развитию с осуществлением права на здоровую окружающую среду на национальном уровне. Экологические аспекты Цели 16 не были полностью изучены, и необходимо провести этот анализ. В частности, разработка показателей, непосредственно касающихся прав человека и окружающей среды, обеспечила бы наличие потенциала для оценки прогресса, достигнутого государствами в реализации Целей, которые имеют как экологическое, так и правозащитное измерение.

V. Возможности, потребности и общие темы

51. Участники определили возможности, которые следует изучить для дальнейшего признания, поощрения, осуществления и реализации права на здоровую окружающую среду. Они вынесли конкретные рекомендации, касающиеся роли Организации Объединенных Наций, государств, международных организаций, Специального докладчика и организаций гражданского общества в деле осуществления права каждого человека, где бы он ни находился, на здоровую окружающую среду.

52. Участники подчеркнули тот факт, что это право должно быть не только закреплено в конституциях, законодательстве и договорах, но и реализовано на практике и что в свете глобальной экологической чрезвычайной ситуации это необходимо сделать в срочном порядке. Важно обеспечить юридическую силу этого права и возможность добиваться его соблюдения через суд. Важно подчеркнуть более эффективное осуществление международно-правовых обязательств в отношении прав человека во всех экологических контекстах, как это сформулировано в рамочных принципах в области прав человека и окружающей среды, разработанных предыдущим Специальным докладчиком по вопросу о правозащитных обязательствах, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой (A/HRC/37/59, приложение).

53. Будучи разработано Европейским судом по правам человека в деле о шумовом загрязнении в Испании, право на здоровую окружающую среду должно быть эффективным, а не просто иллюстративным²⁶. Экологические судебные процессы должны продолжаться как средство достижения экологической справедливости. Было подано много успешных судебных исков, в том числе по делу о климате в Нидерландах²⁷, по делам в Кении, касающимся планируемой угольной шахты и широкомасштабных работ по строительству порта на острове Ламу²⁸, по крупным делам о загрязнении окружающей среды на Филиппинах²⁹ и в Аргентине³⁰, а также по делу об организации «Дехустисиа» в связи с обезлесением в Колумбии.

54. Ряд участников призвали Специального докладчика рассмотреть возможность участия в делах, имеющих глобальное значение, в качестве *amicus curiae*, или консультанта суда. Эта тактика успешно применялась другими мандатариями

²⁶ See European Court of Human Rights, *Moreno Gómez v. Spain* (application No. 4143/02), judgment, 16 February 2005.

²⁷ See Supreme Court of the Netherlands, *State of the Netherlands (Ministry of Economic Affairs and Climate v. Urgenda Foundation* (No. 19/00135), judgment, 20 December 2019.

²⁸ See High Court of Kenya, *Baadi and Others v. Attorney General and Others*, judgment, 2012. Available at [https://elaw.org/system/files/attachments/publicresource/ke_LAPSET_Final Judgment_No22of2012.pdf](https://elaw.org/system/files/attachments/publicresource/ke_LAPSET_Final_Judgment_No22of2012.pdf). See also National Environmental Tribunal, *Save Lamu et al. v. National Environmental Management Authority et al.* (appeal No. 196 of 2016), judgment, 26 June 2019.

²⁹ See Supreme Court of the Philippines, *Metropolitan Manila Development Authority et al. v. Concerned Residents of Manila Bay et al.*, decision, 18 December 2008. Available at www.elaw.org/content/philippines-metropolitan-manila-development-authority-et-al-v-concerned-residents-manila-bay-.

³⁰ See Supreme Court of Argentina, *Beatriz Silvia Mendoza and Others v. National Government and Others*, decision, 8 July 2008, regarding damages suffered (injuries resulting from the environmental contamination of the Matanza-Riachuelo River). Available at www.escri-net.org/sites/default/files/Sentencia_CSJN_2008_english.pdf.

специальных процедур. В 2018 году Специальный докладчик подал экспертное заявление по иску об изменении климата, возбужденному организацией «Друзья ирландской окружающей среды». В 2019 году он подал экспертное заявление во время важного судебного процесса в Южной Африке, утверждая, что вопиющие уровни загрязнения воздуха нарушают конституционное право на безопасную, чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду.

55. Участники настоятельно призвали всех субъектов более эффективно использовать договорные органы Организации Объединенных Наций, региональные суды и региональные комиссии по правам человека, с тем чтобы применять международные законы и нормы для осуществления права на здоровую окружающую среду на национальном уровне. Большинство стран мира подпадают под юрисдикцию региональных судов и комиссий по правам человека. Региональные суды и комиссии принимают знаковые решения, касающиеся здоровой окружающей среды, вдумчиво согласовывая права человека и окружающую среду, стремясь при этом избежать конфликтов с другими приоритетами общества.

56. Экологические показатели предоставляют возможность для эффективной реализации права на здоровую окружающую среду путем установления конкретных и поддающихся измерению результатов экологической деятельности. Отсутствие последовательных, всеобъемлющих, доступных и дезагрегированных данных по экологическим показателям создает проблемы. Существуют примеры передовой практики, которые можно было бы взять за образец и поддержать, такие как Совместная программа мониторинга в области водоснабжения, санитарии и гигиены, осуществляемая Всемирной организацией здравоохранения и Детским фондом Организации Объединенных Наций³¹. В частности, процесс осуществления Целей в области устойчивого развития в значительной степени зависит от достоверных данных для оценки значимого прогресса в достижении Целей. Участники отметили, что усилия, необходимые для достижения многих из этих Целей, тесно связаны с действиями, необходимыми для осуществления права на здоровую окружающую среду, в частности с Целями, касающимися нищеты, голода, образования, гендерного равенства, чистой воды и нормальных санитарных условий, доступной и чистой энергии, инфраструктуры, уменьшения неравенства, устойчивых городов и общин, ответственного потребления и производства, климатической деятельности, жизни на территориях, находящихся ниже уровня воды, жизни на земле, а также мира, справедливости и эффективных институтов.

57. Многие участники отметили в качестве одной из первоочередных задач активизацию усилий по защите защитников экологических прав человека. Они работают на местах в бесчисленном множестве общин по всему миру, пытаются защитить права человека от ущерба, причиняемого окружающей среде. Их собственные права – свобода выражения мнений и свобода ассоциации, а также жизнь, свобода и безопасность личности – слишком часто подвергаются опасности и нарушаются. Хотя правозащитники являются предметом глобальной озабоченности на протяжении по меньшей мере двух десятилетий после принятия резолюции 53/144 Организации Объединенных Наций по этому вопросу в 1998 году, ситуация, как представляется, лишь ухудшается³². Правозащитники по-прежнему подвергаются преследованиям, угрозам, криминализации и убийствам во многих странах. На национальном, региональном и международном уровнях происходят некоторые позитивные политические и правовые изменения, включая новые законы в Кот-д'Ивуаре, Гондурасе, Мали и Перу, Соглашение Эскасу и новую решительную резолюцию 40/11 Совета по правам человека о защитниках экологических прав человека. Однако реальное положение дел на местах по-прежнему вызывает серьезную озабоченность.

³¹ See United Nations Children's Fund and World Health Organization, *Progress on Household Drinking Water, Sanitation and Hygiene 2000–2017: Special Focus on Inequalities* (2019).

³² Global Witness, *Enemies of the State? How Governments and Businesses Silence Land and Environmental Defenders* (2019). Available at <http://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/enemies-state/>.

58. Необходимо повышать голос детей и молодежи в вопросах окружающей среды, поскольку они особенно уязвимы, а их права нарушаются и находятся под угрозой. Обнадёживает и даже вдохновляет невероятный расцвет активности молодежи в области климата (например, таких организаций, как «Пятницы за будущее» и Молодежный климатический саммит). Недавно группа из 16 детей со всего мира подала петицию в Комитет по правам ребенка, утверждая, что изменение климата нарушает ряд их прав³³. Право на здоровую и устойчивую окружающую среду имеет первостепенное значение для детей и молодежи, поскольку они будут жить в условиях, когда многие последствия изменения климата, утраты биоразнообразия, нехватки воды и других экологических проблем, как ожидается, будут хуже, чем сегодня.

59. Участники обсудили важную роль исследователей. Помимо создания прочной научной базы необходимо обеспечить, чтобы надежные исследования своевременно и доступным образом доводились до сведения лиц, принимающих решения, и широкой общественности. Резюме для директивных органов, подготовленные как Межправительственной группой экспертов по изменению климата, так и Межправительственной научно-политической платформой по биоразнообразию и экосистемным услугам, являются хорошими примерами научных докладов, которые доступны широкому пониманию³⁴.

60. Необходимо расширить возможности государственных служащих по выполнению своих функций таким образом, чтобы это способствовало уважению, защите и осуществлению права на здоровую окружающую среду. Слишком большое число стратегий, программ и административных решений не обеспечивают надлежащего учета этого права или достижения приемлемого равновесия между охраной окружающей среды и развитием. Например, современные знания ясно дают понять, что сжигание существующих запасов ископаемого топлива истощит углеродный бюджет, необходимый для того, чтобы остаться в рамках обязательств Парижского соглашения по удержанию глобального потепления на уровне 1,5–2,0 °C. Поэтому во избежание катастрофического изменения климата и связанных с ним последствий для прав человека богатым государствам не следует разрешать какую-либо дальнейшую разведку дополнительных запасов угля, нефти или газа (A/73/188). Зачастую чрезмерное внимание уделяется роли судебных органов в борьбе с нарушениями права на здоровую окружающую среду, однако участники согласились с тем, что предпочтительнее действовать упреждающе и прежде всего не допускать нарушений. Государственные служащие, которые оценивают возможность выдачи разрешения на добычу полезных ископаемых, лесохозяйственную деятельность и другие виды землепользования, утверждают заявки на разработку месторождений, проводят экологические оценки и следят за соблюдением природоохранного законодательства, нормативов, стандартов и лицензий, являются важными действующими лицами и нуждаются в обучении по вопросам последствий и осуществления права на здоровую окружающую среду. То же самое относится и к государственным служащим, работающим в секторах водоснабжения, санитарии, сельского хозяйства, химической промышленности, транспорта и строительства.

61. Необходимо учитывать роль предпринимательской деятельности, с тем чтобы сделать право человека на здоровую окружающую среду эффективным. Государства несут ответственность за регулирование предпринимательской деятельности, которая может оказывать неблагоприятное воздействие на права человека, но и сами предприятия также несут ответственность в отношении прав человека. Хотя Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека и Рамочные принципы, касающиеся прав человека и окружающей среды, являются хорошим началом, обязанности предприятий следует проработать более подробно. Это особенно важно, когда речь идет о деятельности транснациональных корпораций за рубежом. Еще одним ключевым приоритетом является разработка эффективных

³³ “16 children, including Greta Thunberg, file landmark complaint to the United Nations Committee on the Right of the Child: child petitioners protest lack of government action on climate crisis”, 23 September 2019. Available at <http://www.unicef.org/press-releases/16-children-including-greta-thunberg-file-landmark-complaint-united-nations>.

³⁴ See http://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2019/12/02_Summary-for-Policymakers_SPM.pdf.

механизмов мониторинга и правовой защиты от нарушений прав человека, связанных с деятельностью корпораций. Необходимо также повышать осведомленность инвесторов о воздействии их деятельности на права человека. Следует активнее привлекать банки к проявлению должной осмотрительности при наличии оптимального комплекса гарантий защиты прав человека и окружающей среды. Хорошим примером может служить недавнее решение Европейского инвестиционного банка о прекращении в будущем финансирования проектов по добыче ископаемых видов топлива³⁵. Существуют примеры передовой практики, исходящие от некоторых предприятий, и их следует сделать широко доступными и передавать другим предприятиям для тиражирования.

62. Участники указали на необходимость трансформировать близорукий подход, при котором основное внимание в обществе уделяется валовому внутреннему продукту и экономическому росту. К числу обсуждавшихся позитивных примеров относятся отказ Бутана от примата валового внутреннего продукта и его замена принципом валового национального счастья, разработка в Новой Зеландии бюджета национального благосостояния и принятие в Уэльсе закона под названием «Закон о благополучии будущих поколений». Эти примеры указывают путь к различным общественным приоритетам, подчеркивая благополучие человека, а не корпоративную прибыль, и указывают на необходимость перехода от линейной экономики к экономике замкнутого цикла³⁶.

VI. Право на здоровую окружающую среду на глобальном уровне

63. Участники обсудили важность признания права на здоровую окружающую среду на глобальном уровне и пути достижения этого. В свете глобального экологического кризиса сложился консенсус в отношении того, что настало время для глобального признания права на здоровую окружающую среду. В ходе обсуждений было выявлено несколько вариантов, включая новый глобальный договор об экологических правах, третий международный пакт или поправку к существующему международному пакту, протокол к одному из существующих международных пактов или резолюцию Организации Объединенных Наций. Участники сосредоточили внимание на варианте признания права на здоровую окружающую среду посредством принятия резолюции Организации Объединенных Наций, поскольку это представляется наиболее своевременным, прагматичным и эффективным способом продвижения вперед. Глобальное признание со стороны Организации Объединенных Наций послужит катализатором для 37 государств, которые еще не признали это право на уровне законов, а также ускорит принятие мер по его осуществлению во всех государствах. Некоторые участники подчеркнули признание этого права как способ преодоления сегодняшнего несистематизированного подхода к экологическим и правозащитным вопросам и перехода к последовательному и целостному подходу.

64. С 2012 года Совет по правам человека проделал большой путь в отношении вопроса о правах человека, связанных с безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой. Шесть лет работы предыдущего Специального докладчика, завершившиеся принятием эпохальных рамочных принципов в области прав человека и окружающей среды, заложили четкую и прочную основу. В ряде резолюций Совета признается все более явная и очевидная взаимосвязь между правами человека и окружающей средой. Все резолюции по правам человека и окружающей среде начиная

³⁵ Trent Murray with Reuters, “European Investment Bank will stop funding fossil fuel projects by end of 2021”, Euronews, 15 November 2019. Available at <http://www.euronews.com/2019/11/14/phasing-out-fossil-fuel-europe-to-discuss-ending-investments-in-coal-oil-and-gas>.

³⁶ “The Government of Bhutan recognizes the importance of forests vis à vis the well-being of its people and for a long time has made the conservation of forests and the natural environment top priority in the national development policy. The generation of direct economic revenue from commercial forest harvesting is given low priority.” Available at <http://www.fao.org/3/AC805E/ac805e08.htm>.

с 2011 года были приняты консенсусом (см. резолюции Совета 19/10, 25/21, 28/11, 31/8, 34/20 и 37/8).

65. Некоторые участники выразили озабоченность по поводу потенциальной неспособности достичь консенсуса по резолюции о признании права на здоровую окружающую среду со стороны Совета по правам человека или Генеральной Ассамблеи. Идеальным результатом, несомненно, стала бы консенсусная резолюция, поскольку это способствовало бы эффективному осуществлению. Участники в целом согласились с тем, что консенсус является оптимальным, но не необходимым, указав на резолюции о признании прав на воду и санитарные услуги в качестве относительно недавнего примера. Когда в 2010 году одна из таких резолюций была поставлена на голосование в Генеральной Ассамблее, 122 государства проголосовали за нее, ни одно из них не проголосовало против, а 41 государство воздержалось (резолюция 64/292). Несколько месяцев спустя Совет по правам человека принял резолюцию по этой же теме без голосования (резолюция 15/9), а последующие резолюции по правам на воду и санитарные услуги на Генеральной Ассамблее принимались консенсусом (например, резолюция 68/157).

66. Некоторые участники отметили, что принятие консенсусом в 2019 году резолюции 40/11 Совета по правам человека о защитниках экологических прав человека, т. е. по одному из наиболее политически острых вопросов, касающихся окружающей среды, является обнадеживающим признаком. Право на здоровую окружающую среду, как представляется, не является спорным, как это было с другими правами. Как отмечалось ранее, более 150 государств прямо признали право на здоровую окружающую среду в законодательном порядке в своих конституциях, национальном законодательстве и региональных соглашениях. В это число входят более 100 государств, где это право пользуется конституционной защитой, более 100 государств, где оно включено в экологическое законодательство, и более 125 государств, которые ратифицировали региональные договоры. Участники отметили, что государствам будет трудно обосновать свое несогласие с признанием права на здоровую окружающую среду в резолюции Организации Объединенных Наций в тех случаях, когда они уже юридически обязаны уважать, защищать и осуществлять это право на национальном уровне в силу обязательств, закрепленных в конституциях, законодательстве и/или региональных договорах.

67. Некоторые участники отметили, что признание права человека на здоровую окружающую среду имеет последствия для обязательств государств. Эти обязательства были четко сформулированы в рамочных принципах по правам человека и окружающей среде, разработанных предыдущим Специальным докладчиком. Необязательный характер резолюций Организации Объединенных Наций и принцип их постепенной реализации также являются предметом широкого обсуждения.

68. Еще одной темой обсуждения стал текущий процесс, связанный с предлагаемым Глобальным пактом по окружающей среде, в рамках инициативы по выработке имеющего обязательную силу глобального договора, в котором был бы сформулирован широкий круг основополагающих принципов права окружающей среды, включая право на здоровую окружающую среду. По общему мнению участников, Глобальный пакт является амбициозной долгосрочной инициативой с учетом времени, которое потребовалось для завершения переговоров по другим многосторонним экологическим конвенциям. Резолюция Организации Объединенных Наций о праве на здоровую окружающую среду была сочтена не только соответствующей Глобальному пакту, но и поддерживающей его.

69. Была обсуждена роль Специального докладчика по вопросу о правозащитных обязательствах, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой, в содействии признанию права на здоровую окружающую среду. Участники призвали нынешнего Специального докладчика продолжать опираться на работу первого Специального докладчика в выявлении передовой практики, демонстрирующей ощутимые преимущества признания этого права, особенно для уязвимых и маргинализированных групп населения. Наконец, участники призвали Специального докладчика продолжать уделять особое внимание углублению

понимания процедурных и основных элементов права на здоровую окружающую среду в своих тематических докладах Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее, как он это делал в отношении чистого воздуха (A/HRC/40/55) и безопасного климата (A/74/161).

VII. Выводы и рекомендации

70. Специальный докладчик выражает глубокую признательность всем, кто внес вклад в подготовку настоящего доклада, включая участников как совещания экспертов, так и общественных консультаций.

71. Участники семинара экспертов пришли к согласию по трем ключевым вопросам. Во-первых, человечество сталкивается с самыми серьезными экологическими проблемами в своей истории, которые включают в себя не только чрезвычайную ситуацию, связанную с глобальным климатом, но и широко распространенное токсичное загрязнение воздуха, воды и почвы, которое ежегодно убивает миллионы людей, а также быстрое сокращение изобилия и разнообразия диких видов. Во-вторых, совокупное воздействие этих экологических проблем способствует крупномасштабным нарушениям прав человека на всей планете, которые грозят стать катастрофическими, если не будут быстро осуществлены глубокие социальные преобразования. Крайне несправедливо, что на долю беднейших и наиболее уязвимых людей в мире приходится наибольшая часть этих негативных экологических последствий и связанных с ними нарушений прав человека. В-третьих, принятие основанного на правах подхода к решению этих экологических проблем с особым упором на глобальное признание и осуществление права на здоровую и устойчивую окружающую среду предлагает многообещающий и потенциально мощный ответ.

72. Эксперты согласовали следующие основные рекомендации:

a) в 2020 году Совет по правам человека и Генеральная Ассамблея должны принять резолюции, признающие право человека жить в безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей среде;

b) всем государствам следует активизировать свои усилия по защите прав человека от негативного воздействия глобального экологического кризиса путем выполнения обязательств, сформулированных в рамочных принципах в области прав человека и окружающей среды, выполнения своих обязательств в качестве участников международных природоохранных соглашений и ускорения прогресса в достижении Целей в области устойчивого развития;

c) все субъекты, включая государства, субнациональные правительства, международные организации, предпринимателей, общины и отдельных лиц, должны прилагать все усилия для уважения, защиты и осуществления права на здоровую окружающую среду;

d) в рамках вышеупомянутых усилий особое внимание следует уделить повышению благосостояния наиболее уязвимых и маргинализированных групп населения, с тем чтобы никто не был забыт в процессе перехода к устойчивому обществу.

Приложение I

Программа

День 1 – четверг, 20 июня

09 ч 00 мин – 09 ч 30 мин	Регистрация
09 ч 30 мин – 10 ч 10 мин	Представление и обзор <ul style="list-style-type: none"> • Представление участников • Цели и обзор программы
10 ч 10 мин – 11 ч 00 мин	<p>ЗАСЕДАНИЕ 1: Региональные секционные группы по передовой практике</p> <p>Участники разобьются на четыре региональные группы для обсуждения передовой практики в области поощрения и осуществления права на безопасную, чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду.</p>
11 ч 00 мин – 11 ч 20 мин	Перерыв
11 ч 20 мин – 12 ч 30 мин	<p>ЗАСЕДАНИЕ 2: Пленарное заседание по передовой практике</p> <p>Второе заседание начнется с 10-минутного видеобращения судьи Бразилии Антонио Германа Бенджамина, в котором будут обсуждаться передовой опыт, общие проблемы и идеи для продвижения вперед в реализации права каждого человека на безопасную, чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду.</p>
12 ч 30 мин – 14 ч 00 мин	Перерыв на обед
14 ч 00 мин – 15 ч 00 мин	ЗАСЕДАНИЕ 3: Региональные секционные группы по препятствиям
15 ч 00 мин – 16 ч 00 мин	<p>Участники разобьются на четыре небольшие региональные группы для обсуждения препятствий, связанных с поощрением и осуществлением права на безопасную, чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду.</p> <p>ЗАСЕДАНИЕ 4: Пленарное заседание по вопросу о препятствиях</p> <p>Докладчик от каждой группы кратко изложит на пленарном заседании ход обсуждения в данной группе (максимум 5–7 минут), за которым последует интерактивная дискуссия со всеми участниками.</p>
16 ч 00 мин – 16 ч 20 мин	Перерыв
16 ч 20 мин – 17 ч 20 мин	<p>ЗАСЕДАНИЕ 5: Взаимное проникновение идей: международное, региональное и национальное влияние</p> <p>Участники соберутся вместе, чтобы обсудить пути создания синергии в деле поощрения и осуществления права на безопасную, чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду на всех уровнях. В частности, они обсудят, каким образом созданные рамки права на безопасную, чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду на национальном и региональном уровнях могут оказывать влияние по принципу воздействия «снизу вверх» на обсуждение на международном уровне и наоборот. Например, на Соглашение Эскасу оказала влияние Орхусская конвенция. Как эти региональные соглашения могут</p>

	быть смоделированы в других регионах? Каким образом государства, обладающие конституционными экологическими правами, могут побуждать другие государства к принятию аналогичных положений? Как можно обмениваться между государствами убедительными прецедентами в делах, основанных на праве на здоровую окружающую среду?
17 ч 20 мин – 17 ч 30 мин	Подведение итогов дня
<i>День 2 – пятница, 21 июня</i>	
09 ч 30 мин – 10 ч 30 мин	ЗАСЕДАНИЕ 6: Диалог с государствами В течение этого временного интервала в семинаре экспертов примет участие ограниченное число государств. Цель заключается в обмене между экспертами и государствами мнениями о передовой практике, препятствиях и путях продвижения вперед в деле признания, поощрения и осуществления права на безопасную, чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду.
10 ч 30 мин – 10 ч 50 мин	Перерыв
10 ч 50 мин – 11 ч 40 мин	ЗАСЕДАНИЕ 7: Региональные секционные группы по возможностям, потребностям и общим темам Участники разобьются на четыре региональные группы для обсуждения возможностей, потребностей и общих тем, касающихся поощрения и осуществления права на безопасную, чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду.
11 ч 40 мин – 12 ч 30 мин	ЗАСЕДАНИЕ 8: Пленарное заседание, посвященное возможностям, потребностям и общим темам
12 ч 30 мин – 13 ч 00 мин	Заключительные замечания и дальнейшие шаги

Приложение II

Концептуальная записка

1. Справочная информация

Совет по правам человека постановил продлить мандат Специального докладчика по вопросу о правозащитных обязательствах, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой, в марте 2018 года и назначил Дэвида Р. Бойда вторым Специальным докладчиком с 1 августа 2018 года. Его предшественник, Джон Х. Нокс, выполнял свои обязанности с 2012 года. После вступления в должность Специальный докладчик представил Генеральной Ассамблее в 2018 году доклад о праве на здоровую окружающую среду (в соавторстве с предыдущим Специальным докладчиком), в котором содержался призыв к глобальному признанию права на здоровую окружающую среду (A/73/188), а Совету по правам человека в 2019 году – доклад о чистом воздухе как компоненте права на здоровую окружающую среду (A/HRC/40/55). Он также совершил поездку на Фиджи, и его следующий визит, в Норвегию, запланирован на сентябрь 2019 года.

Как признается в ряде согласованных на межправительственном уровне резолюций (резолюции 37/8 и 40/11 Совета по правам человека и резолюция 4/17 Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде), более 150 государств прямо признали право на здоровую окружающую среду в законодательном порядке в рамках своих конституций, национального законодательства и региональных соглашений. Кроме того, растет объем судебной практики по делам, связанным с правом на здоровую окружающую среду, как на региональном, так и на национальном уровнях.

Несмотря на сдвиги в области поощрения права на здоровую окружающую среду на национальном и региональном уровнях, существует ограниченное понимание надлежащей практики в отношении этого права, а также препятствий на пути его признания, осуществления и реализации. Данный семинар экспертов призван расширить и углубить понимание права на здоровую окружающую среду, с тем чтобы этим основополагающим правом человека мог пользоваться каждый человек, где бы он ни находился.

2. Задачи семинара экспертов

В резолюции 37/8 Совета по правам человека указывается, что семинар экспертов должен изучить передовую практику государств на национальном и региональном уровнях в области правозащитных обязательств, касающихся окружающей среды. В связи с этим цели данного семинара таковы:

- a) обсудить передовую практику и извлеченные уроки в отношении поощрения и осуществления права на здоровую окружающую среду;
- b) изучить, в частности, опыт использования права на здоровую окружающую среду;
- c) внести свой вклад в подготовку доклада Специального докладчика (более подробную информацию см. в программе);
- d) оказать дополнительную поддержку глобальному признанию Организацией Объединенных Наций права на здоровую окружающую среду;
- e) вынести рекомендации Совету, а также правительствам, организациям гражданского общества и международным организациям в отношении дальнейших действий.

3. Результаты

В соответствии с резолюцией 37/8 семинар экспертов подготовит информацию для доклада Специального докладчика Совету по правам человека, который должен быть представлен Специальным докладчиком на сорок третьей сессии в марте 2020 года.

4. Участники

В консультациях примут участие около 30 специалистов в самых различных областях. Будет проведено заседание продолжительностью 1,5 часа, в ходе которого ограниченное число представителей государств проведет обмен мнениями с участниками.

5. Формат

Семинар будет проходить в форме дискуссии «за круглым столом» под руководством ведущего с несколькими секционными заседаниями, посвященными различным географическим регионам.
