

**Совет по правам человека**

Пятьдесят седьмая сессия

9 сентября — 9 октября 2024 года

Пункты 2 и 3 повестки дня

Ежегодный доклад Верховного комиссара

Организации Объединенных Наций

по правам человека и доклады

Управления Верховного комиссара

и Генерального секретаря

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

**Аналитическое исследование о воздействии потерь
и ущерба от неблагоприятных последствий изменения
климата на полное осуществление прав человека,
содержащее анализ основанных на справедливости
подходов и способов для решения этой проблемы**

Доклад Генерального секретаря*

Резюме

В настоящем докладе Генерального секретаря, представленном в соответствии с резолюцией 53/6 Совета по правам человека, рассматривается взаимосвязь между правами человека и потерями и ущербом от изменения климата. В докладе рассматриваются правовые и политические рамки, направленные на обеспечение эффективных средств правовой защиты в связи с потерями и ущербом, описаны подходы и решения, основанные на принципах прав человека и справедливости, а также изложен ряд рекомендаций.

* Настоящий доклад был передан на обработку службам конференционного обслуживания после истечения установленного срока по техническим причинам, не зависящим от представившей его структуры.



I. Введение

1. Настоящий доклад представлен во исполнение резолюции 53/6 Совета по правам человека, в которой Совет просил Генерального секретаря провести аналитическое исследование о воздействии потерь и ущерба от неблагоприятных последствий изменения климата на полное осуществление прав человека, изучив основанные на справедливости подходы и способы для решения этой проблемы, и представить это исследование Совету на его пятьдесят седьмой сессии. Аналитическое исследование подготовлено на основе ответов на вопросник, который Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) распространило в октябре 2023 года¹.

2. Межправительственная группа экспертов по изменению климата установила, что изменение климата вызвано главным образом выбросами парниковых газов, связанными с деятельностью человека, и привело к масштабным негативным последствиям и связанным с ними потерям и ущербу для природы и людей². По оценкам, ежегодные экономические потери и ущерб только в развивающихся странах составили не менее 435 млрд долларов в 2020 году, а к 2030 году эта цифра, как ожидается, вырастет до 580 млрд долларов, без учета неэкономических потерь и ущерба³. С каждым приращением показателя глобального потепления прогнозируемые потери и ущерб растут, а ограничение глобального потепления до 1,5 °C позволит значительно снизить их⁴.

3. В документе о результатах первого глобального подведения итогов, принятом Конференцией Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата в 2023 году на ее двадцать восьмой сессии, подтверждается наличие значительных пробелов, в том числе финансовых, которые сохраняются в усилиях по реагированию на возросшие масштабы и частоту потерь и ущерба⁵. Для предупреждения, минимизации и устранения потерь и ущерба необходимы безотлагательные, эффективные и справедливые меры по предотвращению изменения климата и адаптации, а также средства правовой защиты от нанесенного в результате изменения климата вреда, что является императивом в правовом, моральном и экономическом плане, а также в плане развития⁶. Подходы, основанные на правах человека и справедливости, позволяют получить более устойчивые результаты, а обеспечение политики перераспределения, гарантирующей защиту бедных и уязвимых слоев населения в различных секторах и регионах, системы социальной защиты, равноправия, инклюзии и справедливого перехода на всех уровнях, может способствовать достижению более глубоких устремлений общества и поиску компромиссных решений в связи с Целями в области устойчивого развития, как это было отмечено Межправительственной группой экспертов по изменению климата⁷.

¹ Представленные материалы размещены на сайте URL: <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/impact-loss-and-damage-adverse-effects-climate-change-human-rights>.

² Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and New York, Cambridge University Press, 2022), p. 9.

³ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), "Taking responsibility: towards a fit-for-purpose loss and damage fund" (Geneva, 2023), pp. vii and 3. Сейчас считается, что приведенные цифры сильно занижены.

⁴ Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, p. 14.

⁵ [FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1](#), решение 1/CMA.5, п. 128.

⁶ См. OHCHR, "Key messages on human rights and loss and damage" (2023).

⁷ Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2023: Synthesis Report* (Geneva, 2023), para. C.5.2.

II. Потери и ущерб с точки зрения воздействия на полное осуществление прав человека

4. Потери и ущерб, под которыми понимается вред, причиненный негативным воздействием изменения климата, могут влиять на осуществление в полном объеме прав человека. Для обеспечения уважения, защиты и реализации прав человека в условиях климатического кризиса необходимы эффективные меры по устранению вреда, причиняемого правам человека в результате потерь и ущерба, в том числе экономических и неэкономических. Потери и ущерб могут оказывать как прямое, так и косвенное воздействие на права человека и иметь каскадные последствия для различных взаимосвязанных прав.

5. Вопрос о негативных последствиях изменения климата для осуществления прав человека рассматривался и описывался в предыдущих резолюциях и докладах Совета по правам человека, в том числе в связи с правами на жизнь, питание, здоровье, жилище, самоопределение, воду, санитарную, достойную работу и чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду⁸.

A. Неравномерное воздействие потерь и ущерба на различные группы населения и страны

6. Бедность, географические характеристики и исторические и структурные проблемы неравенства и дискриминации влияют на степень подверженности и уязвимости к негативному воздействию изменения климата⁹. По данным Межправительственной группы экспертов по изменению климата, различные системы, регионы и секторы несут неравномерное бремя потерь и ущерба, от которых страдают прежде всего беднейшие и уязвимые группы населения¹⁰. Как указала Специальный докладчик по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, в глобальном масштабе выбросы, имевшие место в прошлом и приведшие к нынешнему изменению климата, были связаны с эксплуататорскими экономическими моделями, наследием колониализма и структурным расизмом¹¹. По данным Межправительственной группы экспертов по изменению климата, нынешние проблемы в области развития, вызывающие повышенную уязвимость, обусловлены историческими и нынешними моделями неравенства, такими как колониализм, которые особенно затрагивают многие коренные народы и местные общины¹². Как подчеркнул Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека, страны, которые меньше всего воспользовались благами промышленной революции, остались без поддержки, необходимой для защиты своего населения и своей окружающей среды¹³.

7. По данным Межправительственной группы экспертов по изменению климата, последствия изменения климата обусловлены географическими факторами: очаги повышенного риска находятся в Западной, Центральной и Восточной Африке, Южной Азии, Центральной и Южной Америке, малых островных развивающихся государствах и Арктике¹⁴. Потери и ущерб также усугубляют бедность. В своем докладе Группа министров финансов «Уязвимой двадцатки» Форума уязвимых к изменению климата государств указала, что, если бы входящие в Группу страны не

⁸ См., например, резолюции Совета по правам человека 7/23, 10/4, 18/22, 26/27, 29/15, 32/33, 35/20, 38/4, 41/21, 44/7, 47/24, 50/9 и 53/6; а также [A/HRC/31/52](#), [A/HRC/32/23](#), [A/HRC/35/13](#), [A/HRC/38/21](#), [A/HRC/41/26](#), [A/HRC/44/30](#), [A/HRC/47/46](#), [A/HRC/50/57](#), [A/HRC/53/47](#) и [A/HRC/55/37](#).

⁹ [A/HRC/50/57](#), п. 44.

¹⁰ Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, p. 26.

¹¹ См. [A/77/549](#).

¹² Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2023: Synthesis Report*, p. 101.

¹³ УВКПЧ, «Права человека: путь к решениям» (2024).

¹⁴ Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2023: Synthesis Report*, p. 51.

испытывали на себе последствия изменения климата, то, по ее оценкам, они были бы на 20 % богаче¹⁵. В среднем за год малоимущие домохозяйства теряют 5 % своего совокупного дохода из-за теплового стресса и 4,4 % из-за наводнений¹⁶.

8. Права некоторых групп людей, в том числе коренных народов, крестьян, мигрантов, детей, женщин и девочек, людей с инвалидностью, пожилых людей, жителей малых островных развивающихся государств и наименее развитых стран, а также представителей некоторых расовых и этнических групп, подвергаются несоразмерному и часто интерсекциональному воздействию. Последствия изменения климата, например перебои в образовании, отражаются на правах детей и межпоколенческой справедливости¹⁷. Потери и ущерб, понесенные людьми, находящимися в уязвимом положении, например людьми с инвалидностью, могут не учитываться из-за отсутствия дезагрегированных данных или не приниматься во внимание из-за дискриминационных законов¹⁸.

В. Влияние потерь и ущерба на экономические и социальные права

9. Экономические потери и ущерб, вызванные негативными последствиями для доходов, средств к существованию, урожая, имущества и инфраструктуры, отражаются на осуществлении прав человека, в том числе экономических и социальных прав, включая права на здоровье, питание, жилище, развитие, достойную работу и достаточный уровень жизни, и сокращают бюджетное пространство для расходов на права человека. Например, засуха, вызванная изменением климата, влияет на права на воду и санитарии. Права на питание и достаточный уровень жизни подрываются, когда гибнут посевы и рыба¹⁹. Право на жилище подрывается, когда в результате климатических явлений дома разрушаются или становятся небезопасными²⁰.

10. В документе о результатах первого глобального подведения итогов указано, что экономические и неэкономические потери и ущерб приводят к сокращению бюджетных возможностей и препятствиям в достижении Целей в области устойчивого развития²¹. Как таковые потери и ущерб могут препятствовать способности и возможностям государств направлять максимум имеющихся ресурсов на реализацию прав человека. В связи с учащением интенсивных климатических явлений необходимо увеличить финансирование развития и гуманитарной деятельности, а также создать более надежные превентивные механизмы для повышения устойчивости и минимизации потерь от бедствий.

С. Неэкономические потери и ущерб и их влияние на права человека

11. Согласно техническому документу, подготовленному секретариатом Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, под неэкономическими потерями понимаются потери, которые обычно не являются предметом торговли на рынках, но могут влиять на отдельных людей, общество или окружающую среду²². К ним относятся: потеря жизни, здоровья или мобильности (отдельные люди); потеря территории, культурного наследия, знаний коренных

¹⁵ Florent Baarsch, Issa Awal and Michiel Schaeffer, "Climate vulnerable economies loss report: economic losses attributable to climate change in V20 economies over the last two decades (2000–2019)" (Climate Vulnerable Forum and Vulnerable Twenty Group, 2022).

¹⁶ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *The Unjust Climate: Measuring the Impacts of Climate Change on Rural Poor, Women and Youth* (Rome, 2024).

¹⁷ Материалы, представленные организацией «Плэн интернэшнл» и Международной организацией за спасение детей; а также [A/HRC/43/30](#).

¹⁸ Материалы, представленные организацией «Си-би-эм глоубал дисабилити инклюджн».

¹⁹ См. [A/HRC/53/47](#) и [A/HRC/55/37](#).

²⁰ См. [A/HRC/52/28](#); а также материалы, представленные организацией «Решение проблем перемещения».

²¹ [FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1](#), решение 1/CMA.5, п. 129.

²² См. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2013/tp/02.pdf>, para. 159.

народов или местных общин либо социальной или культурной самобытности (общество); и потеря биоразнообразия или экосистемных услуг (окружающая среда)²³. Под экономическими и неэкономическими потерями и ущербом понимаются разные, хотя иногда и переплетающиеся последствия вреда, причиненного в результате изменения климата. Например, на Филиппинах в период с 2011 по 2021 год тайфуны, вызванные изменением климата, нанесли ущерб, оцениваемый в 12 млрд долларов, а также привели к гибели нескольких тысяч людей и соответствующим травмам²⁴.

12. Поскольку изменение климата усугубляет такие проблемы, как утрата биоразнообразия, деградация экосистем, истощение почвы и опустынивание, оно часто препятствует эффективному осуществлению права на чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду и взаимосвязанных культурных прав²⁵. Резкое потепление, таяние вечной мерзлоты и сокращение площади зимнего ледяного покрова в Арктике наносят ущерб правам коренных народов, когда под угрозой оказываются их культура, образ жизни, здоровье и средства к существованию, связанные с окружающей средой²⁶. Утрата исконного жизненного пространства, деградация основных экосистем и сокращение запасов воды из-за воздействия климата привели к миграции и связанному с ней исчезновению культурной, религиозной и традиционной практики и языкового разнообразия, например в результате нарушения миграционных маршрутов скотоводов²⁷.

13. Преждевременная смерть людей в результате воздействия климата может считаться одной из форм потерь и ущерба и нарушением права на жизнь²⁸. Как отметил Комитет по правам человека в пункте 62 своего замечания общего порядка № 36 (2018) о праве на жизнь, изменение климата является одной из наиболее насущных и серьезных угроз для возможности нынешнего и будущих поколений пользоваться правом на жизнь. По данным Всемирной метеорологической организации (ВМО), в период с 1970 по 2021 год экстремальные погодные условия стали причиной гибели более 2 млн человек²⁹. Около 37 % смертей от жары можно связать с изменением климата³⁰. Бедность усугубляет вышеуказанные риски: вынужденная работа даже при опасно высокой температуре в Ираке, пыльные бури и жара свыше 50 °C привели к гибели людей³¹. Рост рисков обусловлен также дискриминацией и неравенством. Например, исследования показывают, что чем выше в странах уровень неравенства, тем выше показатели смертности в результате наводнений³².

14. Существует также взаимосвязь между изменением климата, конфликтами, голодом и мобильностью. Перемещение, по мнению Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН), может быть как проявлением, так и следствием потерь и ущерба и может привести к дальнейшему вреду, например к эксплуатации и гендерному насилию³³. Большинство беженцев и внутренне перемещенных лиц прибывают из 48 нестабильных или затронутых конфликтом государств, которые также относятся к числу наиболее уязвимых к изменению климата и наименее готовых к адаптации³⁴. Последствия изменения климата и конфликты, насилие и другие преследования как влияющие друг

²³ См. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2013/tp/02.pdf>, table 2.

²⁴ Материалы, представленные Филиппинами и Комиссией по правам человека Филиппин.

²⁵ См., например, материалы, представленные Эквадором (на испанском языке).

²⁶ Материалы, представленные Датским институтом по вопросам прав человека и Ресурсным центром коренных женщин Аляски.

²⁷ Материалы, представленные Инициативой «Имал» по климату и развитию.

²⁸ См. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2013/tp/02.pdf>, paras. 75–77 and table 2.

²⁹ См. <https://wmo.int/news/media-centre/economic-costs-of-weather-related-disasters-soars-early-warnings-save-lives>.

³⁰ Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), «Изменение климата», 12 октября 2023 года, URL: <https://www.who.int/ru/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health>.

³¹ Материалы, представленные Ираком.

³² Материалы, представленные организацией «Оксфам интернэшнл».

³³ Материалы, представленные УВКБ ООН.

³⁴ Там же.

на друга и взаимосвязанные явления служат факторами перемещения, приводящими к увеличению потерь и ущерба³⁵.

15. Неэкономические потери и ущерб огромны и растут в геометрической прогрессии по мере усиления воздействия климата, в том числе на полное и эффективное осуществление прав человека, в рамках всех систем, что еще раз подтверждает необходимость принятия срочных мер.

III. Правовые и политические рамки для решения проблемы влияния потерь и ущерба на права человека

16. В целом, нормы, стандарты, соображения и обязательства в области прав человека должны определять и направлять все действия по борьбе с изменением климата. Международное право прав человека применяется для предупреждения, минимизации и устранения потерь и ущерба, связанных с изменением климата, и его воздействия на права человека. Необходимость использования правозащитного подхода в рамках действий по борьбе с изменением климата подтверждается в Парижском соглашении, преамбула которого содержит положение о том, что при осуществлении действий в целях решения проблем, связанных с изменением климата, Сторонам следует уважать, поощрять и принимать во внимание свои соответствующие обязательства в области прав человека. В пункте 45 своей общей рекомендации № 37 (2018) Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин указал, что любые меры, принимаемые государствами для предотвращения, смягчения последствий и реагирования в связи с изменением климата и бедствиями в рамках их собственной юрисдикции и за пределами их территории, должны прочно опираться на правозащитные принципы реального равноправия и недискриминации, участия и расширения прав и возможностей, ответственности и доступа к правосудию, прозрачности и верховенства права.

17. Право на эффективное средство правовой защиты является одним из основополагающих принципов международного права прав человека³⁶. Оно применяется к нарушениям прав человека, связанным с потерями и ущербом от изменения климата. Например, Комитет по правам ребенка рекомендовал государствам принять к сведению, что с точки зрения прав человека потери и ущерб тесно связаны с правом на средства правовой защиты и принципом возмещения ущерба, включая реституцию, компенсацию и реабилитацию³⁷.

18. В соответствии с нормами международного права прав человека должны быть предусмотрены средства правовой защиты в случае его нарушения. Средства правовой защиты должны быть доступны для всех людей в случае нарушения прав человека в результате потерь и ущерба. Согласно УВКПЧ, обязательства государств в связи с изменением климата распространяются на всех носителей прав, независимо от того, был ли причинен ущерб внутри границ или за их пределами: государства должны нести ответственность перед этими носителями прав за свою роль в изменении климата, в том числе за неспособность надлежащим образом регулировать выбросы предприятий, находящихся под их юрисдикцией³⁸. Комитет по правам ребенка заявил, что государства имеют обязательства по устранению любого причиненного ущерба и связанных с изменением климата рисков для прав детей в контексте предпринимательской деятельности и деловых операций экстерриториального

³⁵ См., например, [A/HRC/38/21](#); а также материалы, представленные Международной организацией по миграции (МОМ) и УВКБ ООН.

³⁶ См. Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права; и Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 31 (2004).

³⁷ Комитет по правам ребенка, замечание общего порядка № 26 (2023), п. 106. См. также [A/77/226](#), п. 26.

³⁸ [A/HRC/32/23](#), п. 38.

действия и должны обеспечивать доступ к эффективным средствам правовой защиты³⁹.

19. В основе средств правовой защиты в связи с потерями и ущербом могут также лежать другие принципы международного права, включая принцип справедливости, принцип «загрязнитель платит», а также принцип общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей. Средства правовой защиты и репаративное правосудие предполагают применение комплексного и многостороннего подхода, основанного на нормах международного права прав человека, включая, в соответствующих случаях, право на возмещение ущерба, в том числе реституцию, компенсацию, реабилитацию, сатисфакцию и гарантии неповторения⁴⁰. В случае потерь и ущерба может предоставляться компенсация в качестве меры возмещения в связи с причиненным вредом и соответствующими нарушениями прав человека. В Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов подробно описаны средства правовой защиты, включая компенсацию, а также указано, что коренные народы имеют право на возмещение за земли, территории и ресурсы, которыми они традиционно владели или которые они иным образом занимали или использовали и которые были конфискованы, отчуждены, заняты, использованы или которым был нанесен ущерб без их свободного, предварительного и осознанного согласия, и что, если с соответствующими народами не имеется добровольно достигнутой договоренности об ином, компенсация предоставляется в форме земель, территорий и ресурсов, равноценных по своему качеству, размеру и юридическому статусу, или в виде денежной компенсации или другого соответствующего возмещения (ст. 28). В Декларации Организации Объединенных Наций о правах крестьян и других лиц, работающих в сельских районах, закреплено право крестьян и других лиц, работающих в сельских районах, на реальный и недискриминационный доступ к правосудию и содержится призыв к государствам обеспечивать эффективные и оперативные средства правовой защиты. Они могут включать право на обжалование, реституцию, компенсацию и возмещение ущерба, а также право крестьян и других лиц, работающих в сельских районах, на возвращение на свои земли и на восстановление доступа к природным ресурсам, используемым в их деятельности и необходимым для обеспечения надлежащих условий жизни, в том числе в случае стихийных бедствий, или на получение компенсации в тех случаях, когда их возвращение не представляется возможным (пункты 1 и 2 статьи 12 и пункт 5 статьи 17).

20. Как правило, компенсация может быть предоставлена за любой поддающийся экономической оценке ущерб в установленном порядке и соразмерно серьезности и обстоятельствам нарушения, например за физический или психический ущерб, материальный ущерб и упущенную выгоду, моральный ущерб, расходы на здравоохранение и социальные услуги, а также упущенные возможности, в том числе в области трудоустройства, образования и получения социальных льгот⁴¹. В случае неэкономических потерь и ущерба может быть предусмотрена компенсация, например за ущерб, нанесенный экосистемам и правам человека. Трудности с количественной оценкой неэкономических потерь и ущерба в принципе не должны препятствовать предоставлению компенсации. Например, несмотря на то, что с этической точки зрения потеря жизни невосполнима, сохраняется правовое обязательство по предоставлению эффективных средств правовой защиты и возмещения жертвам произвольного лишения права на жизнь⁴². Согласно праву прав человека ответственные за изменение климата должны принять меры, в том числе финансового характера, для предоставления компенсации связи с нанесенным ущербом.

³⁹ Комитет по правам ребенка, замечание общего порядка № 26 (2023), п. 108.

⁴⁰ См. A/78/317; а также Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права.

⁴¹ Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права, п. 20.

⁴² Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 36 (2018), п. 4.

21. В итоговом документе своей двадцать восьмой сессии Конференция Сторон настоятельно призвала Стороны, являющиеся развитыми странами, продолжать оказывать поддержку деятельности по решению проблемы потерь и ущерба и призвала другие Стороны оказывать или продолжать оказывать поддержку этой деятельности на добровольной основе⁴³. Помимо решений, принятых в рамках Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, обязательства по международному сотрудничеству и финансированию закреплены, в частности, в нормах международного права прав человека. Согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах государства-участники обязуются в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление экономических, социальных и культурных прав всеми надлежащими способами (пункт 1 статьи 2). По мнению Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, государства должны использовать максимум имеющихся ресурсов для устранения последствий изменения климата, особенно для обездоленных групп населения⁴⁴. Многие договорные органы по правам человека Организации Объединенных Наций подтвердили, что государства несут юридические обязательства по добросовестному сотрудничеству в разработке глобальных мер реагирования на связанные с изменением климата потери и ущерб, от которых страдают наиболее уязвимые страны⁴⁵. Комитет по правам ребенка конкретно призвал государства принять меры, в том числе в рамках международного сотрудничества, по предоставлению финансовой и технической помощи для решения проблем, связанных с потерями и ущербом⁴⁶.

22. В статье 2 Парижского соглашения содержится призыв обеспечить, чтобы оно осуществлялось таким образом, чтобы отразить справедливость и принцип общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей в свете различных национальных условий. Те страны, которые исторически вносили наибольший вклад в изменение климата, и те, которые вносят основной вклад сегодня, должны, по мнению Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, оказывать помощь странам, которые больше всего страдают от изменения климата, но меньше всего способны справиться с его последствиями⁴⁷. Специальный докладчик по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости отметила, что исторические выбросы являются продуктом добычи природных ресурсов, индустриализации и индустриальных процессов и потребления непосредственных результатов этих процессов⁴⁸ и что в период с 1850 по 2002 год промышленно развитые страны произвели в три раза больше углекислого газа, чем весь глобальный Юг⁴⁹. По мнению организации «Карбон бриф», распределение выбросов в период колониального правления между бывшими колониальными державами увеличивает долю ответственности развитых стран за изменение климата и причиненный в результате него вред⁵⁰. Кроме того, благодаря учету связанных с потреблением выбросов, образующихся в процессе торговли, большая доля выбросов будет отнесена на счет развитых стран⁵¹. В 2022 году на долю стран Группы двадцати приходилось 76 % глобальных выбросов парниковых газов, а

⁴³ [FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1](#), решение 1/CMA.5, п. 88.

⁴⁴ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 26 (2022), п. 57.

⁴⁵ [HRI/2019/1](#), п. 17.

⁴⁶ Комитет по правам ребенка, замечание общего порядка № 26 (2023), п. 106.

⁴⁷ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 26 (2022), п. 58.

⁴⁸ [A/77/549](#), п. 12.

⁴⁹ Там же, пп. 4 и 5.

⁵⁰ Carbon Brief, “Revealed: how colonial rule radically shifts historical responsibility for climate change”, 26 November 2023.

⁵¹ Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change* (2022), pp. 244 and 245.

в период с 1850 по 2021 год на их долю приходилось почти 80 % совокупных антропогенных выбросов диоксида углерода⁵².

23. В связи с ответственностью предприятий в Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека указано, что в тех случаях, когда предприятия устанавливают, что они оказали неблагоприятное воздействие на права человека или способствовали ему, им следует возмещать причиненный ущерб или сотрудничать с целью его возмещения (принцип 22). В Руководящих принципах предусмотрено, что в рамках своей обязанности защищать от связанных с предпринимательской деятельностью нарушений прав человека государства посредством судебных, административных, законодательных или иных соответствующих средств должны принимать надлежащие меры для обеспечения того, чтобы затрагиваемые стороны получали доступ к эффективным средствам правовой защиты (принцип 25)⁵³. Комитет по правам ребенка напомнил, что государства обязаны создавать внесудебные и судебные механизмы для обеспечения доступа к эффективным средствам правовой защиты в случае нарушения прав детей предприятиями, в том числе в результате их предпринимательской деятельности и деловых операций экстерриториального действия при условии, что существует разумная связь между государством и соответствующим поведением⁵⁴. Кроме того, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам заявил, что экстерриториальное обязательство защищать требует от государств-участников принимать меры для предупреждения и устранения последствий нарушений закрепленных в Пакте прав, совершаемых за пределами их территории в результате деятельности коммерческих предприятий, в отношении которых они могут осуществлять контроль, особенно в тех случаях, когда средства правовой защиты, имеющиеся в распоряжении жертв во внутренних судах государства, на чьей территории причиняется вред, являются недоступными или неэффективными⁵⁵.

24. Поскольку долгосрочное глобальное потепление практически прямо пропорционально зависит от совокупных антропогенных выбросов диоксида углерода, определение источников исторических выбросов имеет решающее значение для общего распределения ответственности за последствия изменения климата. На выбросы диоксида углерода от сжигания ископаемого топлива и промышленных процессов приходится около двух третей нынешних выбросов парниковых газов⁵⁶. Согласно базе данных Carbon Majors, более 70 % глобальных выбросов диоксида углерода в результате использования ископаемого топлива и производства цемента со времен промышленной революции можно отнести на счет 78 производителей угля, нефти, газа и цемента⁵⁷. По крайней мере с 1960-х годов некоторые из этих компаний, занимающихся добычей ископаемого топлива, предпринимали активные усилия по дезинформации общественности и инвесторов относительно их знаний о влиянии их продукции на глобальное потепление, а также по подрыву, сдерживанию и затягиванию принятия действий, политики и законодательства по борьбе с изменением климата, что привело к еще большим потерям и ущербу на сегодняшний день⁵⁸. Таким образом, привлечение таких компаний, занимающихся добычей ископаемого топлива, к ответственности для возмещения ими ущерба, нанесенного в результате изменения климата, обоснованно как с моральной, так и с правовой точки зрения. В 2024 году в штате Вермонт, Соединенные Штаты Америки, был принят закон, обязывающий

⁵² United Nations Environment Programme (UNEP), *Emissions Gap Report 2023: Broken Record – Temperatures Hit New Highs, Yet World Fails to Cut Emissions (Again)* (Nairobi, 2023), pp. XVII and XVIII; в оценках не учтен Африканский союз, который стал постоянным членом Группы двадцати в сентябре 2023 года.

⁵³ См. также ОНЧР, *Access to Remedy in Cases of Business-related Human Rights Abuse: An Interpretive Guide – Advance Version* (New York and Geneva, 2024).

⁵⁴ Комитет по правам ребенка, замечание общего порядка № 26 (2023), п. 88.

⁵⁵ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 24 (2017), п. 30.

⁵⁶ UNEP, *Emissions Gap Report 2023*, p. XVI.

⁵⁷ InfluenceMap, “The Carbon Majors database: launch report” (2024), p. 3.

⁵⁸ Материалы, представленные Комиссией по правам человека Филиппин.

компании, добывающие ископаемое топливо, возмещать ущерб, нанесенный в результате изменения климата.

25. Важность предупреждения, минимизации и решения вопросов потерь и ущерба признается в статье 8 Парижского соглашения. На своей девятнадцатой сессии Конференция Сторон учредила Варшавский международный механизм по потерям и ущербу в результате воздействий изменения климата для решения проблем потерь и ущерба в особо уязвимых развивающихся странах⁵⁹. В рамках механизмов финансирования в контексте Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата Стороны сделали первый исторический шаг — учредили и начали вводить в действие фонд для покрытия потерь и ущерба⁶⁰. Примечательно, что Стороны подчеркнули, что механизмы финансирования, включая фонд, для реагирования на потери и ущерб основываются на сотрудничестве и содействии и не предполагают ответственности или компенсации⁶¹. Первоначальные объявленные взносы в фонд для покрытия потерь и ущерба составили 661 млн долларов⁶². Они покрывают лишь малую часть сметных годовых расходов, связанных с потерями и ущербом⁶³. При всей их важности механизмы реагирования на потери и ущерб в контексте Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата в настоящее время не разработаны и не предназначены сами по себе для выполнения правозащитных обязательств государств по предоставлению эффективных средств правовой защиты в связи с климатическим вредом.

IV. Подходы к решению проблемы потерь и ущерба, основанные на правах человека и справедливости

26. В настоящем разделе описаны следующие подходы к потерям и ущербу, основанные на правах человека и справедливости: а) привязка соответствующей политики и мер, включая определяемые на национальном уровне вклады, национальные планы в области адаптации и долгосрочные стратегии развития с низким уровнем выбросов, к правам человека; б) повышение климатической жизнестойкости посредством социального обеспечения и справедливого перехода к экономике, основанной на правах человека; в) поощрение основанных на правах человека и справедливости подходов к мобилизации финансирования и высвобождению бюджетного пространства; г) расширение доступа к судебным средствам правовой защиты; и е) разработка принципов правосудия переходного периода. Описанные подходы следует рассматривать как взаимодополняющие.

A. Интеграция в законы, политику и оценки в области климата подхода к потерям и ущербу, основанного на правах человека и справедливости

27. Использование правозащитного подхода в законах, политике и оценках в области климата имеет ключевое значение для принятия эффективных и справедливых

⁵⁹ FCCC/CP/2013/10/Add.1, решение 2/CP.19.

⁶⁰ FCCC/CP/2023/11/Add.1, решение 1/CP.28. См. также документ, представленный УВКПЧ на четвертом заседании переходного комитета по введению в действие новых механизмов финансирования мер реагирования на потери и ущерб и фонда, учрежденного согласно пункту 3 решений 2/CP.27 и 2/CMA.4, 2023 год, URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/OHCHR%20Submission%20on%20Loss%20and%20Damage%20for%20TC4%202023_Oct2023.pdf.

⁶¹ FCCC/CP/2023/11/Add.1, решение 1/CP.28. См. также FCCC/CP/2022/10, п. 7 b); и FCCC/PA/CMA/2022/10, п. 71.

⁶² United Nations Framework Convention on Climate Change, “Pledges to the loss and damage fund”, URL: <https://unfccc.int/process-and-meetings/bodies/funds-and-financial-entities/loss-and-damage-fund-joint-interim-secretariat/pledges-to-the-loss-and-damage-fund>.

⁶³ UNCTAD, “Taking responsibility: towards a fit-for-purpose loss and damage fund”, p. viii; и Julie-Anne Richards and others, The Loss and Damage Finance Landscape (The Loss and Damage Collaboration, 2023), p. 6.

мер реагирования на потери и ущерб. Потери и ущерб все чаще упоминаются в климатической политике. Потери и ущерб прямо упоминаются в 35 % недавно представленных определяемых на национальном уровне вкладов⁶⁴ и в 49 % национальных планов по адаптации⁶⁵. Однако большинству стран еще предстоит оценить свои риски потерь и ущерба и финансовые потребности, а также определить пути решения проблемы потерь и ущерба, в частности неэкономических⁶⁶.

28. Кроме того, хотя в деле привязки стратегий развития стран к правам человека был достигнут значительный прогресс, в отношении многих климатических стратегий, включая определяемые на национальном уровне вклады, национальные планы в области адаптации и долгосрочные стратегии развития с низким уровнем выбросов, это еще не сделано. Знания о правозащитных аспектах потерь и ущерба и соответствующих подходах к ним остаются скудными и разрозненными. Действуя в контексте Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, Варшавский международный механизм по потерям и ущербу в результате воздействий изменения климата, группа экспертов по неэкономическим потерям и Сантьягская сеть по предотвращению, минимизации и устранению потерь и ущерба в результате неблагоприятных воздействий изменения климата могут помочь расширить знания о взаимосвязи между правами человека, снижением риска бедствий и потерями и ущербом, в том числе посредством оценки воздействия на права человека. Необходимо также изучить возможность создания механизмов и инициатив, основанных на принципе справедливости, в рамках соответствующих подразделений Организации Объединенных Наций для оценки, определения в количественном и ценностном выражении и компенсации потерь и ущерба, включая последствия для прав человека.

29. В своих материалах, представленных при подготовке настоящего доклада, государства и другие заинтересованные стороны определили элементы, позволяющие обеспечить согласованность оценок и мер реагирования, связанных с потерями и ущербом, с правами человека. Оценки должны осуществляться под руководством общин, на основе правозащитного подхода и с учетом потребностей. При этом необходимо всесторонне учитывать экономические и неэкономические потери и ущерб. В средствах правовой защиты и процедурах оценки необходимо устранить структурное и историческое неравенство и дискриминацию, в частности обеспечить одинаковую оценку жизни всех людей и устранить проблему занижения оценки по причине дискриминации. При оценке рисков, в том числе критических точек, следует применять принцип предосторожности. Сопредседатели Исследовательской группы по вопросу о повышении уровня моря с точки зрения международного права Комиссии международного права обратили внимание на такие вопросы, как человеческое достоинство, сочетание подходов, основанных на потребностях и правах, применимость общих обязательств в области прав человека, недискриминация и защита культурного наследия⁶⁷.

30. Государствам, негосударственным субъектам, международным организациям и гражданскому обществу следует интегрировать процессуальные гарантии, в частности в интересах сообществ, подверженных воздействию климата. Им следует работать вместе с общинами и отдельными людьми, находящимися на переднем крае, чтобы обеспечить их инклюзивное, безопасное и конструктивное участие в оценке и устранении потерь и ущерба на основе своего жизненного опыта и знаний⁶⁸. Примеры могут быть самыми разнообразными: от составления карт потребностей и сбора качественных данных под руководством общин и с привлечением широкого круга участников, например свидетельств о священных местах, до реализации таких

⁶⁴ FAO, *Loss and Damage in Agrifood Systems: Addressing Gaps and Challenges* (Rome, 2023), p. xi.

⁶⁵ UNEP, *Adaptation Gap Report 2023: Underfinanced. Underprepared. Inadequate Investment and Planning on Climate Adaptation Leaves World Exposed* (Nairobi, 2023), p. 72.

⁶⁶ Ibid., pp. XVIII, XIX and 68.

⁶⁷ A/CN.4/774.

⁶⁸ A/HRC/50/57, пара. 51; а также материалы, представленные Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Гондурасом (на испанском языке).

инициатив, как разработка индекса многоаспектной уязвимости⁶⁹. Оценки, основанные на правах человека, должны использоваться при разработке политики, финансировании, применении средств правовой защиты и определении размера компенсации⁷⁰. Государствам также следует обеспечить реализацию права на информацию, включая данные о климатических рисках, и на использование передовых научных знаний, в том числе в рамках инициативы «Системы раннего оповещения для всех»⁷¹.

31. В согласующихся с принципами прав человека оценках, мерах реагирования и стратегиях, касающихся потерь и ущерба, необходимо учитывать воздействие на непропорционально затронутые группы населения, включая коренные народы, женщин и детей, а также последствия исторической и структурной дискриминации. Активный сбор дезагрегированных данных и межсекторальный анализ, учитывающий гендерные аспекты и интересы детей, могут способствовать реальному учету разнообразной практики, связанной с потерями и ущербом, помимо чисто рыночных интересов.

32. Механизмы прямого доступа к финансированию должны быть доступны всем, кто пострадал от изменения климата, особенно маргинализированным и находящимся в неблагоприятном положении людям и общинам⁷². Прямой доступ способствует внедрению решений, основанных на правах человека, в том числе в условиях конфликта и нестабильности, как в рамках поддержки, оказываемой из национального бюджета, включая социальную защиту, так и за счет международных малых грантов и других механизмов, в том числе по линии фонда для покрытия потерь и ущерба. В настоящее время общины, находящиеся на переднем крае, получают крайне малую долю международного климатического финансирования. Причем коренные народы получают менее 1 % от общего объема финансирования⁷³.

33. Оценка воздействия на права человека и соответствующие подходы должны использоваться для оценки всего спектра последствий потерь и ущерба для прав человека и их устранения. Они могут помочь защитить права, связанные с землями, территориями, водой и ресурсами, в том числе права на жилище, питание и чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду. Государствам следует признавать и ценить традиционные, неформальные и другие виды прав, связанные с землями, территориями и ресурсами коренных народов, а также права крестьян и других лиц, работающих в сельских районах, предоставлять справедливые средства правовой защиты в случае воздействия на все виды жилища и рассмотреть возможность проведения реформ по перераспределению земель в пользу людей, перемещенных в результате изменения климата⁷⁴. Государства должны обеспечить, чтобы все люди, включая коренные народы, группы населения, маргинализированные по расовому и этническому признаку, и тех, кто сталкивается с риском перемещения, могли принимать конструктивное участие в процессах разработки политики и принятия решений в связи с последствиями изменения климата, такими как повышение уровня моря и утрата территории, и возглавлять эти процессы, а также в соответствующих случаях реализовывать свое право на самоопределение⁷⁵.

34. Ключевое значение также имеет эффективное регулирование участия частного сектора в деятельности по устранению потерь и ущерба⁷⁶. Специальный докладчик по

⁶⁹ См. резолюцию 78/322 Генеральной Ассамблеи.

⁷⁰ Материалы, представленные Малайзией и национальным правозащитным учреждением Аргентины.

⁷¹ Материалы, представленные Международным союзом электросвязи.

⁷² Материалы, представленные ПРООН, МОМ и организацией «Оксфам интернэшнл».

⁷³ Материалы, представленные ПРООН.

⁷⁴ [A/HRC/52/28](#); Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 26 (2022); Декларация Организации Объединенных Наций о правах крестьян и других лиц, работающих в сельских районах, статья 17 (пункт 6); а также материалы, представленные Омбудсменом Боснии и Герцеговины и организацией «Решение проблем перемещения».

⁷⁵ [A/77/549](#), п. 75; а также [A/CN.4/774](#).

⁷⁶ [A/HRC/56/34](#).

вопросу о крайней нищете и правах человека предупредил, что чрезмерная зависимость от частного сектора может привести к ситуации, когда богатые будут платить за то, чтобы избежать последствий изменения климата⁷⁷. Государствам следует обеспечить, чтобы ответные меры, такие как реституция и восстановление после стихийных бедствий, осуществлялись под руководством пострадавших общин, а не коммерческих предприятий. Для сохранения подхода, основанного на правах человека, необходимо проявлять особую бдительность при привлечении частного сектора к оказанию базовых услуг, чтобы стремление к прибыли не препятствовало осуществлению прав, в частности на воду, санитарную, жилищную и образование. Предприятия, участвующие в устранении потерь и ущерба, должны соблюдать права человека и выполнять свои обязательства в соответствии с Руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, чтобы их усилия приносили пользу людям.

35. Для решения проблемы потерь и ущерба крайне необходимо поощрять основанные на правах человека модели мобильности и средства правовой защиты в случае перемещения, в том числе поддерживать стремления носителей прав к мобильности⁷⁸. Государствам следует обеспечить безопасные, регулярные, достойные и доступные модели мобильности, правовую защиту лиц, перемещенных внутри страны и через международные границы, а также долгосрочные решения для немобильных и оказавшихся в безвыходной ситуации групп населения⁷⁹. Им следует развивать и инвестировать в основанные на правах человека механизмы поддержки людей, покидающих районы, которые становятся непригодными для жизни из-за последствий изменения климата⁸⁰.

В. Подходы к укреплению климатической жизнестойкости, основанные на правах человека и справедливости

36. Традиционная модель климатического финансирования на проектной основе представляется нерациональной и неприемлемой в контексте потерь и ущерба из-за непредсказуемости экстремальных погодных явлений, поэтапного характера медленно наступающих опасностей, а также каскадных и усиливающих друг друга климатических рисков⁸¹. Для решения проблемы потерь и ущерба таким образом, чтобы обеспечить климатическую справедливость, необходимо принять широкомасштабные меры по устранению коренных причин изменения климата с учетом его структурных временных, коллективных и трансграничных аспектов⁸². Необходим переход от современных экономических и управленческих систем, которые ставят под угрозу будущее человечества, к основанной на правах человека экономике, которая является справедливой, равноправной, инклюзивной и устойчивой, позволяет создавать возможности для достойной работы, сокращать неравенство и бедность и обеспечивать соблюдение прав человека. Это предполагает справедливый переход, основанный на таких правах человека, как равенство и недискриминация, чистая, здоровая и устойчивая окружающая среда, достойная работа, социальное обеспечение, доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию и средствам правовой защиты⁸³. Политика и программы не могут основываться на каком-то универсальном подходе. Их следует разрабатывать с учетом национальной специфики в рамках глобальной экономики, где предприятия и инвесторы уважают принцип верховенства права, в том числе международное право прав человека и трудовое законодательство.

37. Центральное место в процессе справедливого перехода должно отводиться созданию и укреплению универсальных систем социальной защиты, основанных на

⁷⁷ [A/HRC/41/39](#) и [A/HRC/41/39/Corr.1](#), пп. 50 и 51.

⁷⁸ [A/HRC/38/21](#); и ОНЧР, “Key messages on human rights, climate change and migration”.

⁷⁹ [A/HRC/53/34](#), п. 71.

⁸⁰ Материалы, представленные МОМ.

⁸¹ UNEP, *Adaptation Gap Report 2023*, p. 74.

⁸² [A/HRC/48/78](#).

⁸³ ОНЧР and ILO, “Key messages on human rights and a just transition” (2023).

правах человека. Право каждого человека на социальное обеспечение закреплено в статье 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Системы социальной защиты должны служить главным средством повышения устойчивости к воздействию климата⁸⁴. Исследования показывают, что универсальные системы социальной защиты играют роль как продуктивного, так и защитного компонента здоровых и устойчивых обществ⁸⁵. Социальное обеспечение, включая здравоохранение, обеспечение средств к существованию и доходов, а также социальные услуги, дополненные более широкими инвестициями, направленными на создание экономических возможностей, повышают устойчивость к потрясениям. Универсальные системы социальной защиты также могут упростить для государств процесс оказания помощи людям, пострадавшим от катастрофических явлений, связанных с изменением климата, благодаря внедренным механизмам поддержки, в том числе для осуществления денежных переводов.

38. Социальная защита обеспечивает основу для справедливого, долгосрочного и устойчивого развития в условиях меняющегося климата. Того, например, обратила особое внимание на свои усилия по укреплению устойчивой к изменению климата системы социальной защиты и социально-экономической инфраструктуры⁸⁶. В своем решении о результатах глобального подведения итогов Конференция Сторон настоятельно призвала Стороны существенно снизить неблагоприятные последствия изменения климата для искоренения бедности и обеспечения средств к существованию путем поощрения использования адаптационных мер социальной защиты⁸⁷. Однако в настоящее время более половины населения мира, большая часть которого проживает в регионах, наиболее затронутых изменением климата, не охвачены социальным обеспечением⁸⁸. Совет по правам человека выразил обеспокоенность по поводу ненадлежащих схем социальной защиты и подчеркнул, что усилия по реализации права на социальное обеспечение в контексте потерь и ущерба должны быть инклюзивными и доступными для всех⁸⁹.

39. Развитые страны должны поддерживать усилия развивающихся стран по увеличению инвестиций в системы социальной защиты как для ускорения прогресса в достижении Цели 1.3 в области устойчивого развития, касающейся внедрения на национальном уровне надлежащих систем социальной защиты для всех, так и для обеспечения климатоустойчивости достижений в области развития. Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека предложил развитым странам восполнить дефицит финансирования систем социальной защиты развивающихся стран, вызванный, среди прочего, климатическими потрясениями, особенно в районах, наиболее подверженных воздействию изменения климата⁹⁰. В своем исследовании, посвященном глобальному фонду социальной защиты, Международная организация труда (МОТ) рекомендовала обеспечить доступность климатического финансирования для систем социальной защиты и развивать системы социальной защиты, ориентированные на адаптацию к изменению климата, за счет климатического налогообложения⁹¹.

⁸⁴ A/HRC/55/37, пп. 15-20.

⁸⁵ ILO, *World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads – In Pursuit of a Better Future* (Geneva, 2021).

⁸⁶ Материалы, представленные Того (на французском языке).

⁸⁷ FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, решение 1/CMA.5, п. 63.

⁸⁸ ILO, *World Social Protection Report 2020–22*.

⁸⁹ Резолюция 53/6 Совета по правам человека.

⁹⁰ A/HRC/47/36, п. 66.

⁹¹ Nicola Yeates and others, *A Global Fund for Social Protection: Lessons from the Diverse Experiences of Global Health, Agriculture and Climate Funds*, ILO Working Paper No. 97 (Geneva, ILO, 2023), p. 67.

С. Мобилизация финансовых средств на покрытие потерь и ущерба с помощью подхода, основанного на правах человека и справедливости

40. Необходимо срочно увеличить объем финансирования для предупреждения и минимизации потерь и ущерба путем предотвращения изменения климата и адаптации, а также для устранения потерь и ущерба с помощью эффективных средств правовой защиты, в частности компенсации. Несмотря на сохранение значительной неопределенности в отношении финансовых потребностей для устранения потерь и ущерба, по оценкам, они составляют сотни миллиардов долларов и ожидается, что к 2050 году они вырастут до триллионов долларов⁹². В настоящее время, по оценкам, развивающимся странам в совокупности, за исключением Китая, ежегодно требуется не менее 2,4 трлн долларов на финансирование борьбы с изменением климата, включая деятельность по адаптации, смягчению последствий и устранению потерь и ущерба⁹³, что эквивалентно общемировым военным расходам за 2023 год⁹⁴. Хотя в соответствии с Парижским соглашением новая коллективная и выраженная количественно цель, по которой ведутся переговоры, должна учитывать фактические и прогнозируемые финансовые потребности для предотвращения и адаптации, существуют разногласия по поводу того, должна ли она также охватывать финансирование деятельности по устранению потерь и ущерба. Независимо от того, какие конкретно задействованы механизмы, в соответствии с правом прав человека, деятельность по уменьшению вреда и устранению последствий изменения климата должна надлежащим образом финансироваться. Нынешние ассигнования на климатическое финансирование совершенно не соответствуют фактическим и прогнозируемым потребностям и обязательствам. Как показывают результаты анализа, они также крайне далеки от цели по мобилизации 100 млрд долл. в год в 2020 и 2021 годах, которую развитые страны в 2009 году обязались достичь⁹⁵.

41. Средства на компенсацию потерь и ущерба должны поступать в первую очередь от развитых стран и стран, которые несут наибольшую ответственность за изменение климата, в соответствии с принципом справедливости, принципом «загрязнитель платит», а также принципом общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей. Развитые страны также должны рассмотреть возможность использования новых источников финансирования, таких как справедливое налогообложение.

42. Справедливое прогрессивное налогообложение, в основе которого лежат права человека и принцип «загрязнитель платит», будет затрагивать прежде всего предприятия, занимающиеся добычей ископаемого топлива, и крупных источников парниковых газов и будет направлено на защиту тех, кто находится в условиях бедности и маргинализации⁹⁶. Можно рассмотреть возможность введения ряда налогов и сборов, включая прогрессивные глобальные налоги на сверхприбыль, налоги на финансовые операции и налоги на богатство, эффективной цены на углерод и налогов солидарности, например на судоходство, авиаперевозки и добычу ископаемого топлива. Всем государствам следует рассмотреть вопрос о введении глобального налога на сверхприбыли компаний, добывающих ископаемое топливо, и

⁹² UNEP, *Adaptation Gap Report 2023*, pp. XIX and 73.

⁹³ United Nations Framework Convention on Climate Change, «From vision to reality, getting the job done», выступление Исполнительного секретаря Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, 2 февраля 2024 года.

⁹⁴ Nan Tian and others, «Trends in world military expenditure, 2023», SIPRI Fact Sheet (Stockholm International Peace Research Institute, 2024).

⁹⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development, «Climate finance provided and mobilised by developed countries in 2013–2021: aggregate trends and opportunities for scaling up adaptation and mobilised private finance» (Paris, 2023); и Oxfam International, «Climate finance shadow report 2023: assessing the delivery of the \$100 billion commitment» (Oxford, 2023).

⁹⁶ A/77/226, п. 72; и David R. Boyd and Stephanie Keene, «Air travel and maritime shipping levies: making polluters pay for climate loss, damages and adaptation», Policy Brief No. 2 of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment (OHCHR, 2021).

перенаправлении части соответствующих поступлений людям, несущим потери и ущерб. Поступления от налогообложения даже небольшой части таких сверхприбылей, которые в 2022 году достигли 3 трлн долларов, хотя и меняются год от года, могут составить сотни миллиардов долларов⁹⁷. Помимо введения новых налогов, необходимо предпринять усилия по борьбе с уклонением и уходом от уплаты налогов и ликвидации налоговых гаваней. Учитывая, что ежегодные недополученные налоговые поступления во всем мире оцениваются в 480 млрд долларов, такие усилия могут принести значительные дополнительные средства для решения проблемы потерь и ущерба⁹⁸. Государствам следует поощрять и продвигать нормативные акты, обеспечивающие, чтобы предприятия, особенно транснациональные корпорации, выплачивали свою справедливую долю налогов везде, где они работают, особенно для увеличения налоговых поступлений в развивающихся странах, уязвимых к изменению климата. Звучат призывы к созданию глобального фонда компенсации климатического ущерба в дополнение к фонду для покрытия потерь и ущерба, ориентированному на государства, с уделением основного внимания ответственности в вопросах количественной оценки и выплаты компенсации за климатический ущерб, нанесенный компаниями, добывающими ископаемое топливо, в связи с их выбросами на всех этапах добычи и реализации, их традиционным отрицанием изменения климата, дезинформацией и предоставлением ложной информации и их деятельностью по подрыву, сдерживанию и затягиванию действий по борьбе с изменением климата.

43. По данным Международного валютного фонда (МВФ), в 2022 году прямые субсидии на ископаемое топливо во всем мире составили в общей сложности 1,3 трлн долларов⁹⁹. Государства должны незамедлительно принять меры для постепенного отказа от субсидирования ископаемого топлива на справедливой основе в соответствии со своими международными обязательствами по минимизации действий, сопряженных с серьезными и предсказуемыми рисками для прав человека. Сэкономленные средства могут быть перенаправлены на действия по борьбе с изменением климата, в том числе на устранение потерь и ущерба.

44. В деятельность по устранению потерь и ущерба могут быть включены соответствующие меры по реструктуризации и списанию долгов¹⁰⁰. В настоящее время 93 % стран, наиболее уязвимых к изменению климата, также находятся в состоянии или под угрозой долгового кризиса¹⁰¹ и не имеют необходимых бюджетных возможностей для надлежащего реагирования на растущие потери и ущерб¹⁰². Долговой кризис усугубляется тем, что международное климатическое финансирование осуществляется главным образом за счет кредитов, а не за счет грантов. Более половины недавних случаев роста задолженности в развивающихся странах связаны с финансированием ремонтно-восстановительных работ после стихийных бедствий¹⁰³. Необходимо поощрять справедливую реструктуризацию и списание задолженности в сочетании с финансированием потерь и ущерба на основе грантов, чтобы высвободить в развивающихся странах государственные средства на правозащитную деятельность, в том числе на действия в области климата. Основанный на правах человека многосторонний механизм облегчения долгового бремени, предусматривающий справедливую реструктуризацию или списание задолженности, прежде всего в интересах стран, наиболее уязвимых к изменению климата, мог бы помочь в решении проблемы потерь и ущерба.

⁹⁷ UNCTAD, "Taking responsibility: towards a fit-for-purpose loss and damage fund", pp. 25 and 33.

⁹⁸ Tax Justice Network, *State of Tax Justice 2023* (2023), p. 21.

⁹⁹ Simon Black and others, "Fossil fuel subsidies data: 2023 update", Working Paper No. 23/169 (Washington, D.C., IMF, 2023), p. 3.

¹⁰⁰ См. David R. Boyd and Stephanie Keene, "Mobilizing trillions for the global South: the imperative of human rights-based climate finance", Policy Brief No. 5 of the Special Rapporteur on human rights and the environment (OHCHR, 2023).

¹⁰¹ ActionAid International, "The vicious cycle: connections between the debt crisis and climate crisis" (2023), p. 2.

¹⁰² См. UNCTAD, "Tackling debt and climate challenges in tandem: a policy agenda", Policy Brief No. 104 (2022).

¹⁰³ UNCTAD, "Taking responsibility: towards a fit-for-purpose loss and damage fund", p. 4.

D. Расширение доступа к судебным средствам правовой защиты и привлечение к ответственности за потери и ущерб

45. В условиях отсутствия достаточных усилий по устранению потерь и ущерба пострадавшие люди и государства все чаще стремятся получить доступ к правосудию и эффективным средствам правовой защиты через судебные и внесудебные механизмы. В своем знаковом консультативном заключении по проблеме изменения климата Международный трибунал по морскому праву¹⁰⁴ подчеркивает, что изменение климата создает экзистенциальную угрозу для прав человека и что одного лишь соблюдения Парижского соглашения недостаточно для выполнения международно-правовых обязательств, связанных с изменением климата. В своей резолюции 77/276, содержащей просьбу о вынесении Международным Судом консультативного заключения об обязательствах государств в отношении изменения климата, Генеральная Ассамблея просила указать, какие правовые последствия вытекают из этих обязательств для государств, если они своими действиями или своим бездействием причинили значительный ущерб климатической системе и другим компонентам окружающей среды, по отношению к народам и людям. Ожидается, что консультативное заключение Межамериканского суда по правам человека будет способствовать дальнейшему уточнению сферы охвата обязательств государств в этой связи, с точки зрения как индивидуальных, так и коллективных аспектов, с тем чтобы реагировать на чрезвычайные климатические ситуации в рамках международного права прав человека, уделяя особое внимание различным последствиям для людей из различных регионов и групп населения, а также угрозам для природы и дальнейшего существования человечества¹⁰⁵.

46. Доступ к правосудию, в том числе через суды, является важнейшим компонентом привлечения государств, предприятий и других субъектов к ответственности за продолжающиеся многогранные последствия изменения климата для прав человека¹⁰⁶. В этой связи Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека подчеркнул важную роль судебных разбирательств в случаях нарушения прав человека в связи с изменением климата¹⁰⁷. Проведенный ЮНЕП анализ судебных разбирательств в мире по делам, касающимся климата, показывает, что суды разных стран все чаще устанавливают тесную связь между правами человека и изменением климата, причем в ряде дел упоминается право на чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду¹⁰⁸. Участниками судебных процессов по климату выступают, в частности, непропорционально затронутые группы населения. В деле *Верейн Климат Сенориннен Швейц и др. против Швейцарии* Большая Палата Европейского суда по правам человека вынесла решение в пользу заявителей, в число которых входила группа пожилых женщин, постановив, что право на уважение частной и семейной жизни, закрепленное в статье 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейской конвенции по правам человека), включает в себя право отдельных лиц на эффективную защиту со стороны государственных властей от серьезных негативных последствий изменения климата для их жизни, здоровья, благополучия и качества жизни¹⁰⁹. В своем недавнем докладе Программа развития Организации Объединенных Наций сделала предположение о возможных изменениях в руководстве деятельностью в области климата и

¹⁰⁴ См.

https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_orig.pdf.

¹⁰⁵ Request for an advisory opinion on the climate emergency and human rights submitted to the Inter-American Court of Human Rights by Colombia and Chile, 9 January 2023, URL: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_1_2023_en.pdf.

¹⁰⁶ См. A/78/168.

¹⁰⁷ См. УВКПЧ, «Права человека: путь к решениям».

¹⁰⁸ UNEP, *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review* (Nairobi, 2023), p. 38.

¹⁰⁹ European Court of Human Rights, Application No. 53600/20, Judgment, 9 April 2024.

привлечении к ответственности под влиянием судебных процессов по вопросам климата¹¹⁰.

47. Хотя судебные разбирательства по климатическим вопросам, как правило, носят предупредительный характер, они все чаще используются для поиска других средств возмещения ущерба, нанесенного в результате изменения климата. Например, Комитет по правам человека рекомендовал Австралии выплатить компенсацию за ущерб, нанесенный жителям островов Торрессова пролива в результате непринятия действий по защите их прав на культуру, частную и семейную жизнь и жилище от последствий изменения климата¹¹¹. В других случаях заявители требовали денежной компенсации за ущерб, вызванный предполагаемой ролью обвиняемых в причинении климатического вреда¹¹². В рамках находящегося на рассмотрении в США группового иска заявители требуют введения штрафных санкций в отношении крупных компаний, добывающих ископаемое топливо, и возмещения ими ущерба, нанесенного в результате усугубления последствий урагана¹¹³.

48. В деле *Сакки и др. против Аргентины* Комитет по правам ребенка постановил, что при причинении трансграничного ущерба иски пострадавших детей, в принципе, могут быть переданы в суд, находящийся под юрисдикцией государства, на территории которого произошли выбросы в случае существования причинно-следственной связи и когда государство осуществляет эффективный контроль над источником данных выбросов¹¹⁴. В 2023 году четверо жителей индонезийского острова Пари подали иск в швейцарский суд с требованием компенсации от швейцарской цементной компании за ущерб, нанесенный на острове в связи с изменением климата¹¹⁵. Национальная комиссия по правам человека Филиппин призвала провести международное расследование в связи с трансграничным нарушением прав человека и экстерриториальными обязательствами в отношении потерь и ущерба¹¹⁶.

49. В целях усиления ответственности государствам следует поощрять законы, нормативные акты и стратегии, позволяющие обеспечивать доступ к правосудию для возмещения ущерба, нанесенного в результате изменения климата, возлагать на предприятия ответственность за возмещение потерь и ущерба, связанных с их деятельностью, и регулировать вопросы экстерриториального воздействия.

Е. Решение проблемы потерь и ущерба на основе принципов климатической справедливости и правосудия переходного периода

50. Критический характер нынешней ситуации требует безотлагательного рассмотрения новых, основанных на принципах справедливости и прав человека решений для обеспечения того, чтобы те, кто страдает от вреда, связанного с климатом, имели достаточные средства для привлечения государств и других носителей обязательств к ответственности за невыполнение ими соответствующих обязательств и обязанностей по предоставлению средств правовой защиты в связи с исторической и текущей несправедливостью¹¹⁷. Принципы правосудия переходного периода, под которым понимается весь комплекс процессов и механизмов, связанных с попытками общества преодолеть тяжкое наследие совершенных в прошлом крупномасштабных правонарушений, чтобы обеспечить привлечение к

¹¹⁰ UNDP, «Loss and damage and climate litigation: how can the Maldives and other small island developing States (SIDS) position for greater climate action?» (New York, 2023).

¹¹¹ См. *Былли и др. против Австралии* (CCPR/C/135/D/3624/2019).

¹¹² Joana Setzer and Catherine Higham, *Global Trends in Climate Change Litigation: 2023 Snapshot* (London, London School of Economics and Political Science, 2023), p. 4.

¹¹³ United States District Court, District of Puerto Rico, *Municipalities of Puerto Rico v. Exxon Mobil et al.*, case No. 3:22-cv-01550-SCC.

¹¹⁴ CRC/C/88/D/104/2019, п. 10.7.

¹¹⁵ Office of the Justice of the Peace of the Canton of Zug, Switzerland, *Asmania et al. v. Holcim*, Complaint, 1 February 2023.

¹¹⁶ Материалы, представленные Комиссией по правам человека Филиппин.

¹¹⁷ A/77/549, п. 73. См. также проекты статей Комиссии международного права об ответственности государств за международно-противоправные деяния с комментариями.

ответственности, отправлению правосудия и достижение примирения¹¹⁸, было бы целесообразно изучить в рамках подхода к решению проблемы потерь и ущерба, основанного на правах человека и справедливости. К ключевым элементам правосудия переходного периода относятся поиск истины, уголовное правосудие, возмещение и гарантии неповторения¹¹⁹. Принципы правосудия переходного периода уже рассматривались в контекстах, выходящих за рамки традиционных аспектов конфликта, с которыми связано это понятие, в том числе в отношении наследия колониализма и рабства, и могут быть так же применены для решения проблемы вреда, связанного с изменением климата¹²⁰.

51. Применение принципов правосудия переходного периода в этом контексте может дополнить другие подходы, основанные на справедливости, и позволить привлечь внимание к исторической, колониальной и системной несправедливости, связанной с коренными причинами изменения климата, и посмотреть на проблему с точки зрения ориентированных на будущее стратегий предупреждения будущих потерь и ущерба¹²¹. Подход к потерям и ущербу, основанный на принципах правосудия переходного периода, можно использовать для недопущения повторного вреда, установления причин, ответственных субъектов и последствий изменения климата, включая воздействие на права человека, а также для содействия отправлению правосудия и привлечению к ответственности на основе научных знаний по атрибуции изменения климата, принципа общей, но дифференцированной ответственности и информации о конкретных последствиях для прав человека, особенно в отношении непропорционально подверженных воздействию групп. Это может позволить разработать стратегии системного возмещения ущерба, связанного с изменением климата, в историческом масштабе. Различные формы возмещения, гарантии неповторения и поиск истины также могли бы позволить комплексно устранить неэкономические аспекты потерь и ущерба, которые не могут быть должным образом урегулированы с помощью других подходов, в том числе связанные с самобытностью, чувством укоренности, сохранением знаний коренных народов и восстановлением экосистем.

52. Верховный комиссар по правам человека призвал рассмотреть возможности правосудия переходного периода на примере работы международной комиссии по расследованиям причин ущерба, нанесенного окружающей среде, как для сохранения памяти, так и для выработки практических рекомендаций для государств¹²². Можно было бы более детально рассмотреть вопрос о создании группы экспертов или иного механизма по климатической справедливости, которые могли бы изучить возможность применения принципов правосудия переходного периода к потерям и ущербу, связанным с изменением климата, в качестве средства содействия поиску истины, отправлению правосудия, возмещению и обеспечению гарантий неповторения, для достижения в конечном итоге системных преобразований. Такая работа могла бы также опираться на научные знания по атрибуции изменения климата для изучения причинно-следственных связей, роли и ответственности в нынешней, будущей и исторической перспективе с целью определения и поощрения мер по борьбе с нарушениями прав человека в результате потерь и ущерба. Такой подход может помочь мировому сообществу преодолеть некоторые из нынешних проблем, вызванных потерями и ущербом в результате изменения климата.

¹¹⁸ S/2004/616, стр. 4.

¹¹⁹ “Guidance note of the Secretary-General: transitional justice – a strategic tool for people, prevention and peace” (2023), p. 2.

¹²⁰ Ibid., p. 18. См. также Sonja Klinsky and Jasmina Brankovic, *The Global Climate Regime and Transitional Justice* (Routledge, 2018).

¹²¹ “Guidance note of the Secretary-General: transitional justice”, p. 24. См. также A/76/180.

¹²² УВКПЧ, «Права человека: путь к решениям» (2024), стр. 14. См. также <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2024/05/well-past-hour-countries-align-climate-laws-human-rights>.

V. Выводы и рекомендации

53. Потери и ущерб от неблагоприятных последствий изменения климата могут включать в себя масштабный и растущий ущерб для осуществления широкого спектра прав человека, в частности прав на жизнь, здоровье, жилище, питание, культуру, образование, достаточный уровень жизни, развитие, труд, воду и санитарию, самоопределение и чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду. Для предупреждения и минимизации потерь и ущерба требуются меры по предотвращению изменения климата и адаптации, чтобы защитить права нынешнего и будущих поколений. В соответствии с правом прав человека, государства должны обеспечить людям, чьи права были нарушены в результате потерь и ущерба от изменения климата, доступ к правосудию и эффективным средствам правовой защиты, которые могут включать возмещение ущерба, компенсацию, реституцию, реабилитацию, сатисфакцию и гарантии неповторения.

54. В соответствии со своими международными правозащитными и иными обязательствами все страны должны стремиться к устранению, в том числе посредством финансирования, климатического вреда, к которому они причастны. Предприятия, которые несут ответственность за изменение климата, также должны способствовать устранению его последствий.

55. В свете материалов, полученных для настоящего исследования, норм международного права прав человека и моего Призыва к действиям в области прав человека, в котором я обратил внимание на настоятельную необходимость содействовать достижению климатической справедливости, я призываю государства:

а) интегрировать правозащитный подход в законы, политику и оценки, касающиеся потерь и ущерба;

б) обеспечить, чтобы меры по устранению потерь и ущерба осуществлялись под руководством общин, на основе активного, значимого и безопасного участия затронутых лиц и с учетом проблемы интерсекциональности и исторической и структурной дискриминации;

в) обеспечить, чтобы фонды для покрытия потерь и ущерба работали с учетом гендерных аспектов и на основе правозащитного подхода, с тем чтобы соответствующие средства были непосредственно доступны тем, кто находится на переднем крае климатического кризиса, включая защитников экологических прав.

56. Для точной и всесторонней оценки потерь и ущерба необходимо учитывать воздействие на права человека и комплексно оценивать экономические и неэкономические аспекты. Они должны быть направлены, в частности, на обеспечение всех связанных с землями, территориями и ресурсами прав человека, которые были затронуты в результате потерь и ущерба, включая право на самоопределение и культурные права. Я призываю государства поддержать модели мобильности, основанные на правах человека, как одну из форм возмещения потерь и ущерба.

57. Усилия по предупреждению, минимизации и устранению потерь и ущерба должны способствовать справедливому переходу к экономике, которая основана на правах человека и в которой при принятии экономических и социальных решений приоритетное внимание уделяется правам людей и благополучию планеты.

58. В этой связи я призываю государства:

а) создать и укреплять универсальные системы социальной защиты, основанные на правах человека, для повышения потенциала противодействия людей потерям и ущербу. Развитым странам следует стремиться поддерживать инвестиции развивающихся стран в укрепление систем социальной защиты;

б) мобилизовать достаточные ресурсы для финансирования мер по устранению потерь и ущерба, которые могли бы включать, например, плавную и справедливую поэтапную отмену и перенаправление субсидий на ископаемое топливо, введение налогов и сборов, в том числе налогов на сверхприбыль и налогов солидарности, например на судоходство, авиаперевозки и добычу ископаемого топлива, а также установление эффективной цены на углерод. В дополнение к этим усилиям следует принять меры по облегчению долгового бремени и реорганизации задолженности развивающихся стран, особенно тех из них, которые больше всего нуждаются в помощи и страдают от изменения климата;

в) оказывать поддержку носителям прав в получении доступа к средствам возмещения потерь и ущерба через судебные и внесудебные механизмы. Государствам следует стремиться к принятию правовых, политических и нормативных мер по привлечению загрязнителей к ответственности, в том числе за предоставление ложной информации, и поддерживать иски, связанные с потерями и ущербом, включая, в соответствующих случаях, экстерриториальные судебные разбирательства по вопросам климата. В этом контексте государствам также следует стремиться к запрету рекламы компаний, занимающихся добычей ископаемых видов топлива.

59. Я также призываю государства рассмотреть возможность создания группы экспертов или иного механизма по климатической справедливости для изучения основанных на правах человека и справедливости подходов к климатическому вреду, включая потери и ущерб и соответствующие последствия для прав человека.
