



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
3 February 2015
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать восьмая сессия

Пункт 3 повестки дня

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

Доклад Независимого эксперта по вопросу о правозащитных обязательствах, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой Джона Х. Нокса

Подборка примеров эффективной практики

Резюме

Настоящий доклад Независимого эксперта представляется Совету по правам человека в соответствии с резолюцией 19/10 Совета.

В настоящем докладе описаны примеры эффективной практики государств, международных организаций, организаций гражданского общества, корпораций и других субъектов в отношении выполнения связанных с окружающей средой правозащитных обязательств, в том числе: а) процедурных обязательств по предоставлению населению доступа к информации об окружающей среде, содействию участию общественности в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды, защите прав на свободное выражение мнений и свободу ассоциаций и по предоставлению доступа к средствам правовой защиты; б) материально-правовых обязательств, в том числе обязательств, касающихся негосударственных субъектов; с) обязательств, касающихся трансграничного ущерба; а также d) обязательств, касающихся находящихся в уязвимом положении лиц.

GE.15-01728 (R) 030315 040315



* 1 5 0 1 7 2 8 *

Просьба отправить на вторичную переработку 



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–10	3
II. Процесс составления подборки примеров эффективной практики	11–21	5
III. Эффективная практика использования правозащитных обязательств, связанных с окружающей средой	22–24	7
A. Процедурные обязательства	25–31	7
B. Обязательство размещать экологическую информацию в открытом доступе	32–41	9
C. Обязательство содействовать участию общественности в процессах принятия решений, касающихся окружающей среды	42–49	11
D. Обязательство защищать право на свободное выражение мнений и право на свободу ассоциаций	50–54	13
E. Обязательство предоставить доступ к средствам правовой защиты	55–71	15
F. Материально-правовые обязательства	72–78	18
G. Обязательства, касающиеся негосударственных субъектов	79–83	20
H. Обязательства, связанные с трансграничным экологическим ущербом	84–92	21
I. Обязательства в отношении представителей групп, находящихся в уязвимом положении	93–102	24
IV. Выводы и рекомендации	103–107	26

I. Введение

1. В своей резолюции 19/10 Совет по правам человека постановил назначить Независимого эксперта по вопросу о правозащитных обязательствах, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой. Настоящий доклад является его третьим ежегодным докладом Совету и заключительным докладом по итогам его трехлетней работы в рамках мандата, учрежденного резолюцией 19/10.

2. Один из аспектов его мандата касался изучения правозащитных обязательств, связанных с использованием безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой. В марте 2014 года Независимый эксперт представил Совету результаты своего исследования правозащитных обязательств, связанных с окружающей средой (A/HRC/25/53). На основе результатов подробного изучения источников права прав человека и окружающей среды он описал процедурные обязательства (в том числе обязанности государств оценивать последствия состояния окружающей среды для прав человека и обеспечивать открытый доступ к информации о состоянии окружающей среды, содействовать участию в принятии решений по экологическим вопросам и предоставлять доступ к эффективным средствам правовой защиты, материально-правовые обязательства (в том числе обязанности государств создавать правовые и институциональные механизмы защиты от экологического ущерба, который подрывает реализацию прав человека, включая ущерб, нанесенный частными субъектами), а также обязательства, связанные с защитой лиц, которые могут быть особо уязвимы для экологического ущерба (включая женщин, детей и коренных народов).

3. В течение последнего года основное внимание Независимого эксперта было направлено на второй аспект его мандата, т.е. на выявление и поощрение наилучшей практики использования правозащитных обязательств и обещаний для информирования, поддержки и укрепления процесса разработки экологической политики, особенно в области охраны окружающей среды, а также обмен мнениями по этим вопросам и подготовку в этой связи сборника примеров наилучшей практики. В предыдущем ежегодном докладе описаны минимальные экологические обязательства для всех государств, предусмотренные нормами права прав человека; в настоящем докладе представлены примеры практики национальных правительств, субнациональных органов управления, международных организаций, организаций гражданского общества, корпораций и других субъектов, в рамках которой правозащитные обязательства, связанные с окружающей средой, используются таким образом, который выходит за пределы минимальных стандартов.

4. С самого начала Независимый эксперт еще раз повторяет, что он предпочитает термин "эффективная практика" термину "наилучшая практика", поскольку во многих случаях невозможно определить какую-либо одну "наилучшую" практику. По этому вопросу он разделяет мнение других мандатариев, в том числе Специального докладчика по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги (A/HRC/10/6, пункт 34).

5. На основе девяти региональных консультаций и совещаний экспертов, двух поездок в страны и нескольких десятков ответов на вопросники, направленные государствам, организациям гражданского общества и другим субъектам, при важнейшей поддержке Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и других партнеров Независимому эксперту удалось составить подборку более чем сотни примеров эффективной практики

использования правозащитных обязательств, связанных с окружающей средой. В разделе II настоящего доклада описан процесс выявления этой практики. В разделе III описаны сами примеры практики, сгруппированные по девяти категориям, которые соответствуют обязательствам, определенным в аналитическом докладе прошлого года (A/HRC/25/53). В разделе IV представлены выводы и рекомендации для будущей работы.

6. В 2014 году Независимый эксперт также работал по другим направлениям, связанным с его мандатом. В марте 2014 года в ходе своего выступления на заседании Совета он заявил, что намерен главным образом заниматься двумя тематическими вопросами, такими как: проблемы, с которыми сталкиваются защитники, занимающиеся вопросами окружающей среды, и взаимосвязь между изменением климата и правами человека.

7. В 2004 году он принял участие в трех совещаниях, посвященных правозащитникам, занимающимся вопросами окружающей среды. В марте он принял участие в совещании, которое было организовано Группой по универсальным правам в Женеве и на котором присутствовали правозащитники, занимающиеся вопросами окружающей среды, из Африки и Европы. В апреле он выступил на трехдневной конференции в Вашингтоне, округ Колумбия, которая была посвящена памяти бразильского активиста Чико Мендеса, убитого 25 лет назад, и на которой обсуждались актуальные проблемы, с которыми сталкиваются защитники окружающей среды, в частности в Латинской Америке. В мае он участвовал в трехдневном совещании, организованном в Бангкоке Шведским агентством по международному сотрудничеству в целях развития и посвященном проблемам, с которыми сталкиваются правозащитники в странах Юго-Восточной Азии. Затем он провел совещание в Бангкоке, в котором приняли участие эксперты стран Азии для выявления проблем и примеров эффективной практики в области защиты правозащитников, занимающихся вопросами окружающей среды¹.

8. В связи с вопросом об изменении климата Независимый эксперт совместно с фондом им. Фридриха Эберта Штифтунга организовал 15 и 16 июля 2014 года в Шамони совещание экспертов, а затем 17 июля в Женеве консультацию с участием представителей государств и других заинтересованных сторон. Он опубликовал специальный доклад об изменении климата и правах человека, в котором собраны все заявления по вопросу о связанных с изменением климата правозащитных обязательствах, которые представлены в докладах, входящих в его аналитический проект². 17 октября 2014 года он и еще 26 специальных докладчиков и независимых экспертов представили совместное заявление, в котором они призвали государства, являющиеся Сторонами Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, обеспечить полное соответствие между их правозащитными обязательствами и их усилиями по решению проблем, связанных с изменением климата. В декабре он принял участие в работе двадцатой Конференции Сторон Рамочной конвенции в Лиме и выступил там на двух параллельных мероприятиях.

9. С 20 по 24 октября 2014 года Независимый эксперт совершил поездку во Францию для изучения ее опыта, связанного с использованием правозащитных обязательств в контексте экологической политики (A/HRC/28/61/Add.1).

¹ Доклад о работе этого совещания размещен по адресу <http://ieenvironment.org/consultations/>.

² Доклад размещен по адресу <http://ieenvironment.org/2014/08/08/report-on-climate-change-and-human-rights/>.

10. В 2014 году Независимый эксперт также поддержал усилия других субъектов, занимающихся увязкой вопросов прав человека и окружающей среды. Например, он выступил с дистанционными презентациями на рабочем совещании по вопросам прав человека, окружающей среды и изменения климата, организованном Межправительственной комиссией по правам человека ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) в Янгоне, Мьянма, 13–15 сентября, а также 6 ноября на совещании стран Латинской Америки и Карибского бассейна, посвященном разработке регионального соглашения о реализации принципа 10 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию. Кроме того, он выступил на конференциях, организованных Андским университетом 17 марта и Университетом Осло 9 сентября.

II. Процесс составления подборки примеров эффективной практики

11. Процесс выявления и поощрения эффективной практики учета правозащитных обязательств при разработке экологической политики, а также обмена мнениями по этому вопросу начался на раннем этапе осуществления мандата. Независимый эксперт и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) тесно работали с ЮНЕП над созданием межучрежденческой программы по выявлению примеров эффективной практики и распространению информации о них. Успех этой работы во многом обусловлен поддержкой, которую ЮНЕП оказывала в течение всего периода осуществления мандата.

12. Независимый эксперт и ЮНЕП совместно разработали руководящие критерии для выявления эффективной практики. Они ввели широкое определение термина "практика", включающее законодательные акты, стратегии, нормы прецедентного права, административную практику и проекты, а также практику, которая выходит за рамки установленных правовых обязательств, связанных с окружающей средой. Такую практику может осуществлять широкий круг субъектов, в том числе органы управления всех уровней, гражданское общество, частный сектор, общины и отдельные лица.

13. Для того чтобы быть "эффективной", эта практика должна включать в себя правозащитные аспекты и природоохранные стандарты, в том числе посредством учета правозащитных норм в процессе принятия решений по охране окружающей среды и принятия или использования природоохранных мер для определения, соблюдения и (желательно) превышения минимальных стандартов, установленных в соответствии с правозащитными нормами. Такая практика должна быть образцовой с точки зрения прав человека и охраны окружающей среды и подкрепляться доказательствами того, что она приводит к достижению или направлена на достижение своих обозначенных целей и результатов.

14. Двумя основными источниками выявления эффективной практики были консультации, проводимые Независимым экспертом и ЮНЕП, а также другими партнерами, и вопросник об эффективной практике, который был направлен государствам, международным организациям, организациям гражданского общества и другим заинтересованным сторонам. Кроме того, Независимый эксперт выявил примеры эффективной практики в ходе своих поездок в Коста-Рику и Францию. И наконец, он получал информацию об эффективной практике посредством дополнительных контактов и исследований.

15. Консультации были проведены во всех регионах. Каждая консультация была направлена на выявление эффективной практики, а также уточнение правовых обязательств и трудностей в одной конкретной тематической области. Консультации, проведенные в феврале 2013 года в Найроби, были посвящены процедурным обязательствам, в июне 2013 года в Женеве – материально-правовым обязательствам, в июле 2013 года в городе Панама – обязательствам, касающимся уязвимых групп, в октябре 2013 года в Копенгагене – международным учреждениям, в январе 2014 года в Йоханнесбурге – конституционным экологическим правам, в мае 2014 года в Бангкоке – правозащитникам, занимающимся вопросами окружающей среды, в июле 2014 года в Шамони и Женеве – изменению климата.

16. Кульминацией этого процесса стала самая крупная конференция, проведенная в Йельском университете 5–7 сентября 2014 года. Ее организовали Йельский университет и Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций при поддержке целого ряда других партнеров, в том числе ЮНЕП и Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). На этой конференции, в которой приняли участие более 150 специалистов и экспертов по вопросам политики, были представлены более 100 докладов по вопросам, касающимся взаимосвязи между правами человека и охраной окружающей среды³.

17. Независимый эксперт распространял вопросник весной и летом 2014 года. Кроме того, этот вопросник находился в открытом доступе и в течение всего 2014 года направлялся всем, кто желал его получить. Было получено более 70 ответов.

18. Благодаря консультациям, посещениям стран, ответам на вопросник и другим контактам Независимый эксперт узнал мнения крайне широкого круга заинтересованных сторон, включая государства, международные организации, национальные правозащитные учреждения, организации гражданского общества, корпорации и ученых, об использовании эффективной практики выполнения правозащитных обязательств, связанных с окружающей средой.

19. Во второй половине 2014 года собранные примеры такой практики были изучены, резюмированы и скомпонованы. По каждому примеру практики была составлена краткая информация на одну страницу, включающая название практики, ответственные субъекты и место ее применения, краткое описание этой практики и ссылки на веб-сайты, где размещена более подробная информация о ней. В некоторых случаях удалось дополнить представленный материал, однако ввиду ограниченной способности Независимого эксперта проверить полученную информацию во многих случаях соответствующая краткая информация основана главным образом на описаниях практики сообщивших о ней субъектов.

20. Подборка эффективной практики будет размещена на официальном веб-сайте мандатария (www.ohchr.org) и на личном веб-сайте Независимого эксперта (<http://ieenvironment.org>). Хотя в настоящий момент подборка существует только на английском языке, Независимый эксперт надеется найти ресурсы для перевода примеров практики на другие официальные языки Организации Объединенных Наций.

21. Кроме того, эта подборка будет размещена на веб-сайте, конкретно посвященном этому вопросу (environmentalrightsdatabase.org). На этом веб-сайте

³ Доклады и другая информация об этой конференции размещены по адресу <http://conference.unitar.org/yale2014/>.

будет удобно искать примеры эффективной практики по ключевым словам и можно будет добавлять новые примеры эффективной практики в будущем.

III. Эффективная практика использования правозащитных обязательств, связанных с окружающей средой

22. Представленные ниже описания эффективной практики использования правозащитных обязательств в области охраны окружающей среды сгруппированы по девяти категориям, таким как: а) процедурные обязательства в целом; б) обязательство размещать экологическую информацию в открытом доступе; в) обязательство содействовать участию общественности в процессах принятия решений, касающихся окружающей среды; д) обязательство защищать право на свободное выражение мнений и право на свободу ассоциаций; е) обязательство предоставлять доступ к средствам правовой защиты; ф) материально-правовые обязательства; г) обязательства, касающиеся негосударственных субъектов; г) обязательства, связанные с трансграничным ущербом; и) обязательства, касающиеся находящихся в уязвимом положении лиц. Примеры практики, которые подпадают под несколько категорий, были включены в наиболее подходящую для них категорию.

23. Из-за ограничений по объему в настоящем докладе содержится лишь краткое описание соответствующих примеров практики. С более полным описанием каждой практики можно ознакомиться на вышеуказанных веб-сайтах.

24. Независимый докладчик прекрасно понимает, что в этой области есть еще очень много примеров эффективной практики, помимо описанных в рамках его проекта. Представленные здесь виды практики следует воспринимать не как исчерпывающий перечень, а как наглядные примеры многочисленных новаторских и достойных подражанию усилий, которые предпринимаются для учета правозащитного аспекта в деятельности по охране окружающей среды.

A. Процедурные обязательства

25. Нормы права прав человека накладывают на государства процедурные обязательства, связанные с охраной окружающей среды, в частности предусматривают обязанности: а) оценивать воздействие на окружающую среду и размещать экологическую информацию в открытом доступе; б) содействовать участию общественности в процессах принятия решений, касающихся окружающей среды, в том числе путем защиты права на свободное выражение мнений и права на свободу ассоциаций; в) предоставлять доступ к средствам возмещения нанесенного ущерба (A/HRC/25/53, пункт 29). Эти обязательства также предусмотрены в международных природоохранных документах, в частности в принципе 10 Рио-де-Жанейрской декларации, в котором указано, что "каждый человек должен иметь соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов" и "возможность участвовать в процессах принятия решений", а также, что "обеспечивается эффективная возможность использовать судебные и административные процедуры, включая возмещение и средства судебной защиты".

26. В следующих разделах настоящего доклада описаны примеры эффективной практики использования каждого из этих процедурных обязательств. В

этом разделе описаны несколько примеров практики, которые относятся ко всему комплексу процедурных обязательств.

27. Одним из таких примеров практики является принятие в 2010 году Советом управляющих ЮНЕП Балийских руководящих принципов разработки национального законодательства о доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды, 26 добровольных руководящих указаний, помогающих государствам выполнять свои обязательства в соответствии с принципом 10⁴. ЮНЕП готовит комплексное руководство по выполнению Балийских руководящих принципов, которое будет опубликовано в 2015 году.

28. Еще одним примером эффективной практики является выполнение этих процедурных обязательств в рамках региональных соглашений. В 1998 году государства – члены Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций приняли Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), в которой указано, что:

для содействия защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния, каждая Сторона гарантирует права на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в соответствии с положениями настоящей Конвенции (статья 1).

В Конвенции установлены подробные требования к реализации каждого из этих прав на доступ. По состоянию на январь 2015 года Сторонами Конвенции являлись 47 государств, т.е. практически все государства Европы и ряд государств Центральной Азии.

29. Для содействия осуществлению Конвенции Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе поддерживает работу сети орхусских центров, в том числе в Азербайджане, Албании, Армении, Беларуси, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Сербии, Таджикистане и Черногории. Эти центры распространяют экологическую информацию, реализуют проекты в области образования и профессиональной подготовки и предоставляют платформы, в рамках которых население может обсуждать экологические проблемы. Например, Худжандский орхусский центр в северной части Таджикистана провел в городе Табошар кампанию по информированию местных жителей о рисках для здоровья, который представляет расположенный поблизости заброшенный урановый рудник.

30. 19 государств Латинской Америки и Карибского бассейна решили в ноябре 2014 года при поддержке Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна приступить к разработке нового регионального соглашения, направленного на обеспечение реализации предусмотренных принципом 10 прав на доступ, и намерены завершить согласование этого документа до декабря 2016 года. Вместе с Орхусской конвенцией эта инициатива послужит весьма полезным образцом для других регионов, рассматривающих возможность разработки аналогичных соглашений.

31. Организации гражданского общества также стали создавать передовые практические модели, призванные обеспечить реализацию процедурных прав

⁴ UNEP Governing Council Dec. SS.XI/5 (26 February 2010).

на информацию, участие и средства правовой защиты. Одним из наиболее значимых примеров является "Инициатива доступа" (ИД) – глобальная сеть из более чем 150 организаций гражданского общества, которые совместно работают над поощрением процедурных прав. ИД разработала инструментарий, позволяющий гражданскому обществу оценивать систему регулирования природопользования в их соответствующих странах и выявлять возможности для проведения положительных преобразований. Совместно с Институтом мировых ресурсов ИД также занимается разработкой индекса экологической демократии, который позволит определять степень реализации в конкретных странах трех процедурных прав в соответствии с показателями, основанными на Балийских руководящих принципах. Разработка этого индекса должна завершиться в 2015 году.

В. Обязательство размещать экологическую информацию в открытом доступе

32. Органы по правам человека четко дали понять, что для недопущения воздействия на права человека нанесенного окружающей среде ущерба государствам следует обеспечить доступ к экологической информации (A/HRC/25/53, пункт 31). Многие страны приняли законы, предусматривающие такой доступ. Например, Чили приняла закон, в котором подробно изложено право каждого человека на доступ к экологической информации, находящейся в распоряжении правительства, и который предусматривает проведение административных и судебных разбирательств в связи с предполагаемыми нарушениями. Чешская Республика приняла закон, в соответствии с которым частные лица различными способами могут запрашивать доступ к различным видам информации, а государственные органы должны как можно скорее, но не позднее чем через 30 дней после получения такого запроса, предоставить соответствующую информацию. Любое решение об отказе в предоставлении запрашиваемой информации будет рассматриваться в рамках административной и судебной процедуры.

33. Некоторые государства выработали инновационные подходы к получению экологической информации. Например, Сальвадор создал Станцию наблюдения за окружающей средой, которая систематически отслеживает потенциальные угрозы для окружающей среды на основе данных наблюдения сети местных наблюдателей. В этой Станции наблюдения создана система раннего предупреждения об опасности возникновения стихийных бедствий, в том числе ураганов и землетрясений, которая позволяет минимизировать их последствия для жизни и имущества за счет надлежащих мер реагирования.

34. Еще одним видом эффективной практики является публикация ежегодных докладов о состоянии окружающей среды. Среди конкретных примеров можно отметить доклады Чешской Республики, в которых проводится оценка состояния окружающей среды в этой стране на основе 36 показателей, доклады Южной Африки, в которых основное внимание уделяется правоприменительной деятельности, а также доклады Испании, которые недавно были оптимизированы и теперь доступны для просмотра на электронном оборудовании, в том числе на мобильных устройствах.

35. Среди наиболее инновационных видов практики распространения экологической информации можно назвать образовательную и информационно-просветительскую деятельность. Например, Алжир включает экологическое образование в число основных тем своего национального плана действий в инте-

ресах окружающей среды и устойчивого развития. Он разработал и проводит образовательные программы для различных уровней школьного обучения, а также организует семинары и рабочие совещания для профессиональной подготовки преподавателей. Гана разработала программу "АКОБЕН" для оценки результатов горных работ и технологических операций на основе расчетной схемы с использованием пяти цветов, которая понятна широкой общественности. Программа сертификации экологически сбалансированного туризма Коста-Рики оценивает туристические компании по уровню экологической сбалансированности, что позволяет потребителям получить информацию о степени соблюдения или превышения компаниями природоохранных норм.

36. Еще одна эффективная практика в этой области связана с информированием на международном уровне о взаимосвязи между правами человека и охраной окружающей среды. В этой связи ЮНЕП разработала ряд важных инициатив. Помимо организации консультаций с Независимым экспертом, о которых говорилось выше, она опубликовала доклады по вопросам прав человека и окружающей среды, в том числе в 2012 году совместный доклад с УВКПЧ для Конференции Объединенных Наций по устойчивому развитию "Рио+20", а также подборку материалов по правам человека и окружающей среде в 2014 году.

37. На региональном уровне в октябре 2013 года была проведена Азиатско-европейская встреча с участием более 130 государственных должностных лиц, ученых и представителей гражданского общества из 48 азиатских и европейских стран для обсуждения негативных последствий наносимого окружающей среде ущерба для защиты прав человека. В сентябре 2014 года Межправительственная комиссия АСЕАН по правам человека организовала рабочее совещание по вопросам прав человека, окружающей среды и изменения климата в Янгоне, Мьянма, для обсуждения связей между экологической устойчивостью и правами человека в свете включения права на безопасную, чистую и устойчивую окружающую среду в принятую в 2012 году Декларацию АСЕАН по правам человека.

38. Отмечаются также примеры использования эффективной практики в сфере образования организациями гражданского общества. Например, в Уганде Национальная ассоциация профессиональных экологов проводит Школьную программу по вопросам экологической сбалансированности, направленную на укрепление потенциала местных общин добиваться от нефтяных компаний и правительств транспарентности и подотчетности в экологических вопросах.

39. Государства разработали широкий круг онлайн-механизмов, представляющих собой эффективную практику содействия получению доступа к экологической информации. Чешская Республика создала Комплексный реестр загрязнения (www.irz.cz), представляющий собой открытую для всех электронную базу данных о высвобождении в окружающую среду 93 веществ с объектов национальной инфраструктуры. Сербский "Экорестр" (www.ekoregistar.sepa.gov.rs/en) представляет собой открытую онлайн-базу данных, состоящую из более чем 5 000 документов, в том числе образовательных материалов, статистических экологических данных, оценок состояния окружающей среды и планов мониторинга для частных компаний. Поисковые системы позволяют пользователям искать соответствующую информацию по различным критериям, в частности по географическому положению, конкретным учреждениям или виду документа. Пользователи также могут предлагать новые учреждения и документы для их возможного включения в эту базу данных. Другие механизмы имеют более узкую направленность. Министерство охраны окружающей среды Южной Африки создало Южноафриканский центр

информации об отходах (<http://sawic.environment.gov.za>), на веб-сайте которого размещается информация об управлении отходами. Среди особо творческих подходов к информационным веб-сайтам можно отметить финский наблюдательный центр "Тарккайлья" (www.etarkkailija.fi), который позволяет пользователям определять темы и географические районы, по которым они хотели бы получить информацию о мониторинге. Затем этот центр собирает информацию с более чем 400 веб-сайтов и предупреждает пользователей в случае появления новой актуальной информации по их критериям.

40. Примеры эффективной практики также отмечаются на субнациональном уровне. В Онтарио, Канада, создан веб-сайт Экологического реестра (www.ebr.gov.on.ca), на котором размещается разнообразная открытая экологическая информация, в том числе официальные предложения правительства по экологическим вопросам и руководящие указания в отношении предоставления замечаний по этим предложениям.

41. Кроме того, отмечаются примеры эффективной практики использования онлайн-программ на региональном уровне. Орхусский информационно-координационный механизм (<http://aarhusclearinghouse.unecese.org>) представляет собой удобный для пользования веб-сайт, направленный на распространение информации об эффективной практике осуществления Орхусской конвенции. Комиссия по сотрудничеству в области охраны окружающей среды, региональная организация, созданная Канадой, Мексикой и Соединенными Штатами Америки, собирает и распространяет информацию о выбросах и переносе загрязнителей по всей Северной Америке посредством своего аналитического доклада и веб-сайта (www.cec.org/takingstock). Веб-сайт позволяет пользователям получать и анализировать информацию на основе различных критериев, в частности географического положения или вида загрязнителя.

С. Обязательство содействовать участию общественности в процессах принятия решений, касающихся окружающей среды

42. Органы по правам человека дали четко понять, что государства обязаны содействовать участию общественности в процессах принятия решений, касающихся окружающей среды. Это обязательство вытекает из прав людей принимать участие в управлении своей страной и в ведении государственных дел и необходимо для защиты широкого круга прав от последствий нанесения ущерба окружающей среде (A/HRC/23/55, пункт 36).

43. Большое количество государств приняли типовые законодательные акты, предусматривающие участие общественности в разработке природоохранных законов. Например, в соответствии с чилийским рамочным природоохранным законом Министерство охраны окружающей среды должно поощрять и поддерживать участие общественности в разработке политики, планов и экологических норм. Во исполнение этого положения Министерство создало веб-сайт "e-РАС" (<http://epac.mma.gob.cl/Pages/Home/index.aspx>), позволяющий гражданам оставлять свои комментарии по всем предлагаемым правилам или нормам. В 2009 году Греция создала Проект открытого управления, в соответствии с которым проекты нормативных актов должны размещаться в Интернете для их свободного изучения и обсуждения. Аналогичным образом национальные учреждения Соединенных Штатов Америки должны публиковать уведомления о предлагаемых нормативно-правовых актах, с тем чтобы население могло

представить свои письменные замечания, которые должны учитываться соответствующими учреждениями.

44. Кроме того, многие государства ввели нормативные требования об участии общественности в процедурах оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). Например, в 2006 году Индия внесла поправки в свой Закон об ОВОС, предусматривающие период проведения консультаций с населением после подготовки проекта ОВОС. Законодательство Тринидада и Тобаго позволяет населению представлять свои замечания по ОВОС в течение не менее 30 дней после публикации уведомления о предоставлении замечаний. В Соединенных Штатах учреждения должны публиковать общее уведомление о слушаниях по вопросу ОВОС, а население может формулировать свои замечания и ходатайствовать о судебном пересмотре решений, касающихся ОВОС.

45. Некоторые государства предприняли дополнительные шаги для поощрения осознанного участия лиц, на которых больше всего отражается наносимый окружающей среде ущерб. План зонирования для устойчивого управления островными ресурсами Антигуа и Барбуды предполагает широкие консультации с заинтересованными сторонами. В 2009 году правительство Финляндии реализовало Программу действий в области электронных услуг и электронной демократии, направленную на разработку новых механизмов участия граждан в планировании землепользования. Одним из аспектов этой программы является "Харава", представляющая собой интерактивную картографическую программу, которую местные органы управления используют для получения комментариев от граждан, в том числе путем обозначения на онлайн-карте того, где, по их мнению, должны располагаться новые заповедные зоны. Еще одна программа под названием "Алвари" была разработана на субнациональном уровне в Финляндии властями города Тампере. В рамках этого проекта была создана общественная консультативная группа, которая приняла участие в более чем 350 процессах принятия решений по планированию с 2007 года.

46. Мексика учредила консультативные советы по вопросам устойчивого развития, которые могут предоставлять форумы для разработки и оценки государственных природоохранных стратегий, а также для оказания помощи в достижении консенсуса между заинтересованными сторонами в ходе принятия решений по экологическим вопросам. В настоящее время в Мексике существуют один национальный и шесть региональных советов, каждый из которых состоит из представителей организаций гражданского общества, научных кругов, корпоративного сектора и государственных органов управления. В Соединенных Штатах Америки Агентство по охране окружающей среды создало "общинные консультативные группы" для предоставления членам местных общин открытой платформы для выражения своей обеспокоенности по поводу очистки мест захоронения опасных отходов и информирования агентства о своих предпочтениях в отношении способов восстановления соответствующей территории.

47. В содействии участию общественности важную роль также могут играть организации гражданского общества. В Монголии Азиатский фонд работал совместно с государственными учреждениями, гражданами и корпорациями над созданием местных советов заинтересованных сторон (МСЗС), состоящих из представителей горнодобывающих компаний, местных органов управления и общин. МСЗС призван обеспечить сбалансированность экосистемы и ответственное использование ресурсов за счет активного участия многочисленных заинтересованных сторон. По состоянию на 2013 год в рамках этого проекта был создан 31 МСЗС. В ряде африканских стран некоммерческая организация

"Намати" обеспечила подготовку "общинных непрофессиональных юристов" для расширения возможностей отдельных лиц и общин защищать свои земли и национальные ресурсы. Например, в Мьянме "Намати" и местная организация-партнер обеспечили подготовку более 30 непрофессиональных юристов, с тем чтобы помочь семьям регистрировать и защищать свои земельные права.

48. На региональном уровне примером эффективной практики содействия участию общественности можно назвать Совместный общественный консультативный комитет (СОКК) при Североамериканской комиссии по экологическому сотрудничеству. СОКК состоит из 15 граждан, по пять от каждой страны Северной Америки, которые совместно предоставляют консультационные услуги Комиссии. СОКК в течение всего года проводит совещания и практические семинары в различных районах на территории трех стран. Решения СОКК и протоколы их совещаний размещаются на веб-сайте Комиссии (www.cesec.org).

49. Часто без должного внимания остается такой аспект обязательства содействовать участию общественности, как ценные результаты оценки эффективности различных подходов к обеспечению такого участия. В Мексике Агентство по охране окружающей среды разработало индекс (Индекс участия граждан в природоохранной деятельности, или ИУГП) оценки участия граждан в работе различных учреждений, занимающихся принятием природоохранных решений на основе показателей по таким четырем основным категориям, как: участие общественности; прозрачность; инклюзивность и равенство; жалобы граждан. В 2010 году Агентство опубликовало первый доклад по ИУГП, который послужил основой для дальнейшей оценки прогресса в обеспечении участия общественности в рамках этого проекта.

D. Обязательство защищать право на свободное выражение мнений и право на свободу ассоциаций

50. Право на свободное выражение мнений и право на свободу ассоциаций имеют особо важное значение для участия общественности в процессах принятия решений, касающихся окружающей среды. Государства должны не только воздерживаться от нарушения права на свободу выражения мнений и права на свободу ассоциаций, но также защищать жизнь и свободу и обеспечивать безопасность лиц, осуществляющих эти права, в частности в случае реализации ими своих прав в связи с беспокоящими их экологическими вопросами (A/HRC/25/53, пункт 40).

51. Государствам необходимо прилагать больше усилий для защиты правозащитников, занимающихся вопросами окружающей среды, от насилия, вмешательства в их деятельность и даже от смерти. В 2014 году фонд "Глобальный свидетель" сообщил, что в период с начала 2002 года по конец 2013 года 908 человек в 35 странах были убиты из-за их деятельности по защите экологических и земельных прав⁵. Еще хуже то, что, по всей видимости, эта угроза продолжает расти; фонд "Глобальный свидетель" сообщил о том, что в 2012 году было убито в три раза больше правозащитников, чем в 2002 году.

52. Существует срочная потребность в разработке эффективной практики защиты правозащитников, отстаивающих экологические права человека. Ряд

⁵ Global Witness, *Deadly Environment: The Dramatic Rise in Killings of Environmental and Land Defenders*, April 2014, доступно по адресу <http://www.globalwitness.org/deadlyenvironment/>.

международных учреждений и организаций гражданского общества (но, к сожалению, не государств) сообщил о примерах такой практики.

53. На региональном уровне была отмечена эффективная практика уточнения правовых обязательств и принятия мер предосторожности. В своем решении от 3 апреля 2009 года по делу *Кавас Фернандес против Гондураса* Межамериканский суд по правам человека постановил, в частности, что государство не защитило жизнь правозащитницы, занимавшейся природоохранной деятельностью, и не провело надлежащего расследования в связи с ее смертью, тем самым нарушив ее права на жизнь и свободу ассоциаций. Суд предписал государству предоставить компенсацию ее родственникам и принять иные меры для распространения информации о работе защитников экологических прав. Кроме того, Межамериканская комиссия по правам человека часто принимает превентивные меры для защиты правозащитников, занимающихся вопросами окружающей среды.

54. Можно отметить следующие примеры эффективной практики организаций гражданского общества.

- Международная федерация прав человека (МФПЧ) и Всемирная организация против пыток (ВОПП) создали Наблюдательный центр по защите правозащитников, который обеспечивает защиту работающих на местах правозащитников в чрезвычайных ситуациях (включая принятие срочных мер, организацию международных миссий и предоставление материальной помощи), взаимодействуют с национальными и международными защитными механизмами и мобилизуют международное сообщество и СМИ для защиты правозащитников.
- "ФОРУМ-АЗИЯ" предоставляет срочную помощь находящимся в опасности правозащитникам и обеспечивает их безопасность, в том числе путем оказания поддержки в их перемещении, а также медицинской и правовой помощи.
- Организация "Международная защита" разработала учебные пособия для правозащитников и распространила соответствующую информацию среди нескольких сотен правозащитников в ходе учебных сессий.
- Всемирный альянс экологического права (ВАЭП), сеть из 300 защитников общественных интересов из 70 стран, предоставляет правовую и научную поддержку работающим в своих странах местным юристам, занимающимся вопросами охраны окружающей среды.
- Фонд защиты правозащитников "Фронт лайн" предоставляет правозащитникам удостоверения, которые представляют собой удобный механизм доказательства международного признания их деятельности.
- Женский международный союз правозащитников, сеть из 28 организаций, предоставляет многочисленные услуги по оказанию поддержки, в том числе ведет онлайн-директорию организаций, которые могут помочь правозащитникам.
- Экологическая премия имени Голдмана поддерживает деятельность отдельных местных экологических активистов путем их международного признания и предоставления им финансовой помощи.

Е. Обязательство предоставить доступ к средствам правовой защиты

55. В соответствии с соглашениями в области прав человека государства обязаны предоставлять эффективные средства правовой защиты в случае нарушений защищаемых прав, а органы по правам человека применяют этот принцип к правам человека, реализации которых угрожает наносимый окружающей среде ущерб (A/HRC/25/53, пункт 41).

56. Государства разработали широкий круг видов эффективной практики предоставления доступа к эффективным средствам правовой защиты в случае нанесения экологического ущерба: от создания специальных судов по делам об охране окружающей среды до разработки процессуальных правил содействия получению защитниками окружающей среды доступа к судам и постоянного повышения роли национальных правозащитных учреждений, омбудсменов и региональных судов.

57. Ряд государств пришел к выводу о том, что одним из способов обеспечения рассмотрения экологических жалоб в судах, располагающих необходимой компетенцией, является создание специальных судов по экологическим делам. Созданный в 1980 году Суд по земельным и экологическим делам штата Новый Южный Уэльс, Австралия, можно назвать первым в мире специальным судом высшей инстанции по экологическим делам. Этот суд обладает юрисдикцией в отношении широкого круга вопросов, включая апелляционные жалобы в отношении выдачи природоохранных разрешений, земельные иски аборигенов, судебное рассмотрение уголовных дел в отношении законов о планировании или охраны окружающей среды, а также дел о горнодобывающей деятельности. Среди других примеров специальных судов, уполномоченных рассматривать широкий круг экологических исков, можно назвать Административный суд по экологическим делам Коста-Рики, созданный в 1995 году, и Национальный природоохранный суд Индии, созданный в 2011 году.

58. В большинстве государств экологические дела по-прежнему рассматриваются судами общей юрисдикции. Существует слишком много примеров таких судов, которые разрешают экологические споры путем применения правозащитных норм, поэтому невозможно их всех перечислить, однако в следующем разделе приведены некоторые соответствующие примеры эффективной практики соблюдения материально-правовых обязательств.

59. Вместе с тем необходимо отметить здесь несколько примеров эффективной практики содействия государствами получению лицами, подающими экологические иски, доступа к судам. Например, расположенный в Сиднее Суд по земельным и экологическим делам Нового Южного Уэльса в рамках своей юрисдикции оказывает помощь живущим в сельских районах частным лицам, в частности позволяет подавать иски в более чем 150 местных судах или через Интернет, а также проводит предварительные слушания по телефону и заключительные слушания по месту возникновения спора. У него также есть всесторонний веб-сайт, на котором размещена информация о том, как частные лица могут быть представлены в суде. На Филиппинах Верховный суд принял правила судопроизводства по экологическим делам, которые позволяют истцам подавать жалобы от имени других лиц, в том числе несовершеннолетних и будущих поколений. Аналогичным образом Конституционная палата Верховного суда Коста-Рики расширила процессуальную правоспособность путем предоставления частным лицам возможности предъявления иска на основании защиты общественных интересов, в том числе касающихся охраны окружающей среды.

Кроме того, любое лицо может подать иск в суд в отношении соблюдения конституционного права в Коста-Рике без адвоката, без уплаты регистрационного сбора, на любом языке, в любое время и в любой форме, в том числе в рукописном виде.

60. В филиппинских процессуальных правилах также предусмотрено рассмотрение "стратегических исков против участия общественности" (СИПУО), которые представляют собой встречные иски обвиняемых против подающих экологические иски лиц, направленные на воспрепятствование использованию ими средств правовой защиты. Филиппинские правила разрешают затрагиваемым истцам доводить возможные СИПУО до сведения суда, который затем может переложить бремя доказывания того, что иск не является СИПУО, на обвиняемого. Если суд отклоняет СИПУО, то он может предписать лицу, подающему экологический иск, выплатить компенсацию за нанесенный ущерб и расходы на услуги адвокатов.

61. Ирландия облегчила доступ к средствам правовой защиты при рассмотрении дел, связанных с экологическими правонарушениями, путем отмены своего обычного правила, в соответствии с которым выигравшая дело сторона вправе взыскать покрытие своих судебных издержек с проигравшей стороны. Это правило может быть демотивирующим фактором для лиц, подающих экологические иски и имеющих ограниченные ресурсы. В соответствии с принятым в 2011 году законом истцы несут лишь собственные расходы на судебный процесс, направленный на обеспечение соблюдения экологических требований, однако могут востребовать покрытие своих расходов за счет обвиняемых в случае, если они выигрывают дело.

62. В Соединенных Штатах Америки многие национальные природоохранные нормативные акты позволяют частным лицам подавать иски против предполагаемых нарушителей. Хотя в этих случаях часто говорится о "гражданских исках", истцы могут не быть гражданами страны. Эти нормативные акты позволяют судам предписать соблюдение законодательства на основании гражданских исков, и, хотя истцы не имеют права востребовать компенсацию за убытки, они могут получить возмещение расходов на услуги адвокатов.

63. Еще одним примером эффективной практики обеспечения соблюдения обязательства по предоставлению эффективных средств возмещения экологического ущерба является повышение профессиональной компетенции судебных работников. В этой связи можно привести пример проводимых с 2010 года Азиатским банком развития серий судебных симпозиумов по вопросам принятия решений, касающихся окружающей среды, верховенства права и отправления правосудия по экологическим делам. Главным итогом этих совещаний стало создание Азиатской сети судей по экологическим делам, которая содействует обмену информацией и опытом между старшими судьями в странах, входящих в состав АСЕАН и Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии. У этой сети есть собственный веб-сайт (www.asianjudges.org), на котором размещена база данных национальных природоохранных законов, а также информация о предстоящих мероприятиях.

64. Программа судебных посредников Организации американских государств, разработанная совместно с различными государствами (в том числе Аргентиной, Гватемалой, Гондурасом, Коста-Рикой, Никарагуа, Панамой, Парагваем и Сальвадором), является еще одним примером эффективной практики предоставления надежных средств правовой защиты. Судебные посредники выбираются местными общинами и назначаются судьями, под руководством которых они работают. После получения необходимой профессиональной подго-

товки они могут выполнять ряд функций, в том числе оказывать техническую помощь частным лицам в составлении жалоб, выступать посредниками между сторонами и оказывать помощь в оценке нанесенного ущерба.

65. Еще одним примером эффективной практики в этой области можно назвать использование национальных правозащитных учреждений для решения экологических проблем. Например, Кенийская национальная правозащитная комиссия стала уделять все больше внимания экологическим проблемам, в том числе провела расследования в связи с принудительными выселениями в охраняемой зоне и нарушениями прав человека и ухудшением состояния окружающей среды в районе базирования компаний по производству соли. В Мексике национальная правозащитная комиссия вынесла ряд рекомендаций в отношении охраны окружающей среды еще до того, как в 2012 году в мексиканскую Конституцию была внесена поправка, предусматривающая право на здоровую окружающую среду. В Таиланде подкомитет по гражданским и политическим правам национальной правозащитной комиссии постановил в 2012 году, что комиссия уполномочена рассмотреть дело о предполагаемых нарушениях прав человека на плантации сахарного тростника в Камбодже, которой косвенно владеет тайская компания.

66. Малазийская национальная правозащитная комиссия (СУХАКАМ) использовала "национальные исследования" для изучения системных правозащитных проблем. Одним из важных недавних примеров использования ею процесса национального исследования экологических проблем стало Национальное исследование земельных прав коренных народов, проведенное с целью расследования нарушений земельных прав коренных народов в Малайзии. В период с 2002 по 2010 год СУХАКАМ получила множество жалоб от коренных народов, в том числе сообщения о захвате и/или отчуждении их земельных участков, а также о задержках с обработкой их ходатайств о подтверждении их правового статуса коренного населения. СУХАКАМ решила приступить к всестороннему устранению коренных причин этих проблем путем учета опыта коренных народов по всей стране. В результате проведенного им национального исследования в апреле 2013 года был подготовлен заключительный доклад, содержащий подробные выводы и 18 рекомендаций.

67. В некоторых государствах защитой конституционных прав занимаются специальные должностные лица, что является еще одним вариантом обеспечения доступа к эффективным средствам возмещения экологического ущерба. Например, бразильская Генеральная прокуратура обладает широкими полномочиями для обеспечения соблюдения конституционных прав, включая конституционное право на экологически сбалансированную окружающую среду. Генеральная прокуратура активно занимается поощрением охраны окружающей среды и в одном только штате Сан-Паулу возбудила более 4 000 экологических дел.

68. В некоторых государствах активную роль в охране окружающей среды играют омбудсмены. Например, в последние годы коста-риканский омбудсмен в своей работе уделял большое внимание экологическим проблемам. В 2011 году около 10% из более чем 3 000 полученных управлением омбудсмана дел касались права на здоровую окружающую среду. Аналогичным образом с 2013 года хорватский омбудсмен получил 20 жалоб, касающихся охраны окружающей среды, и еще 19 в отношении шумового загрязнения. В Португалии управление омбудсмана также принимает соответствующие меры по жалобам, связанным с охраной окружающей среды, а также по собственной инициативе занимается

природоохранной деятельностью, в том числе в связи с ведением незаконного строительства в национальном парке.

69. Новаторской инициативой можно назвать создание в 2007 году в Венгрии должности омбудсмана для будущих поколений. Этот омбудсмен уполномочен ходатайствовать о проведении расследований или участвовать в них на основании полученных жалоб, подавать заявления в Конституционный суд и инициировать рассмотрение дел об охране окружающей среды в административном суде.

70. На региональном уровне правозащитные комиссии и суды играют ведущую роль в применении правозащитных норм при решении экологических проблем. Африканская комиссия по правам человека и народов, Суд экономического сообщества Западноафриканских государств, Европейский суд по правам человека, Межамериканская комиссия по правам человека и Межамериканский суд по правам человека занимаются рассмотрением жалоб на нарушения прав человека в связи с нанесением ущерба окружающей среде и вместе формируют всестороннюю судебную практику применения норм права прав человека в области охраны окружающей среды.

71. Еще одним примером эффективной практики можно считать включение в региональные природоохранные соглашения процедур, позволяющих частным лицам ходатайствовать о проведении независимых расследований и составлении независимых отчетов. Например, создание подкомитетов по обеспечению соблюдения правил в рамках Североамериканского соглашения о природоохранном сотрудничестве позволяет жителям любой из трех стран Северной Америки подать жалобу на несоблюдение одним из государств своего внутреннего законодательства об охране окружающей среды. Хотя Комиссия не может выносить обязывающих решений, ее секретариат может изучить жалобу и подготовить по ней открытый отчет. Эта практика также применяется в рамках некоторых двусторонних и региональных торговых соглашений между Соединенными Штатами Америки и другими странами. Кроме того, в соответствии с Орхусской конвенцией был создан Комитет по вопросам соблюдения, уполномоченный следить за выполнением сторонами своих обязательств по Конвенции, в том числе на основе сообщений, получаемых от частных лиц. Комитет может составлять доклады и выносить не имеющие обязательного характера рекомендации.

Г. Материально-правовые обязательства

72. Помимо описанных выше процедурных обязательств, государства несут обязательства по принятию и применению нормативно-правовой базы в области защиты от экологического ущерба, который может негативно отразиться на реализации прав человека (A/HRC/25/53, пункт 46). В общем смысле все природоохранные законы, устанавливающие ограничительные нормы для качества воздуха, качества воды, токсичных выбросов и/или других экологических вопросов, являются примерами эффективной практики защиты множественных прав человека, которые зависят от здоровой окружающей среды. Однако в этом разделе основное внимание уделяется тем видам практики, в которых устанавливается четкая связь между строгими природоохранными нормами и правами человека.

73. Пожалуй, в числе наиболее важных примеров в этой категории можно назвать распространение конституционных прав на здоровую окружающую среду. В настоящее время в более чем 90 национальных конституциях в той или

иной форме признается это право (во многих других конституциях упоминается важное значение охраны окружающей среды). Примерно в двух третьих случаев признания этих конституционных прав упоминается право на здоровье, а в оставшейся одной четвертой случаев упоминается экологически сбалансированная окружающая среда. Альтернативные формулировки включают право на чистую, безопасную, благоприятную или здоровую окружающую среду.

74. Эксперты определили множество потенциальных выгод от закрепления в конституции экологических прав, в частности ввиду того, что признание таких прав может позволить принять более строгие законы об охране окружающей среды, служить гарантией защиты от пробелов в нормативно-правовых актах об охране окружающей среды, повысить авторитет и значимость природоохранной деятельности в сравнении с конкурирующими интересами, в частности такими, как экономическое развитие, и создать возможности для расширения доступа к системе отправления правосудия и подотчетности⁶.

75. Обе страны, которые посетил Независимый эксперт, имеют большой опыт в обеспечении соблюдения конституционных экологических прав, о чем более подробно описано в отдельных докладах по Коста-Рике и Франции. В судебных решениях многих других стран также предписывалось обеспечить материально-правовую защиту от экологического ущерба в соответствии с признанными конституционными экологическими правами. К наглядным примерам в этой связи относятся решения Верховных судов Аргентины и Филиппин⁷.

76. В некоторых государствах суды толковали другие конституционные права, как предусматривающие обеспечение охраны окружающей среды. Лидером в этой области стал Верховный суд Индии, который постановил, что закрепленное в индийской конституции право на жизнь применимо к экологическим угрозам⁸. Верховный суд Пакистана занял аналогичную позицию⁹.

77. Конституционное закрепление экологических прав может также побудить других субъектов, помимо судов и государственных учреждений, принимать конкретные меры по охране окружающей среды. В 2014 году Министерство охраны окружающей среды Финляндии призвало все заинтересованные стороны, включая общины, корпорации и частных лиц, взять на себя обязательство по обеспечению более устойчивого развития в соответствии с Конституцией Финляндии, в которой указано, что "каждый человек несет ответственность за природу и ее разнообразие, окружающую среду и национальное наследие". Министерство издало руководящие указания в отношении того, каким образом можно сформулировать и зарегистрировать в Интернете соответствующие обязательства, а также представило примеры и показатели для мониторинга их выполнения.

⁶ См. the report on regional consultation on constitutional rights, Johannesburg, 23-24 January 2014, доступно по адресу <http://ieenvironment.org/2014/11/21/report-on-constitutional-environmental-rights>. См. также David R. Boyd, *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment* (Vancouver, UBC Press, 2012) и James R. May and Erin Daly, *Global Environmental Constitutionalism* (New York, Cambridge University Press, 2014).

⁷ *Mendoza Beatriz Silva et al. v. State of Argentina et al.*, 8 July 2008 (Argentina); *Minors Oposa et al. v. Fulgencio Factoran*, 30 July 1993, и *Metropolitan Manila Development Authority v. Concerned Residents of Manila Bay*, 18 December 2008 (Philippines).

⁸ *RLEK v. State of Uttar Pradesh and Others*, 12 March 1988; *Subhash Kumar v. State of Bihar and others*, 1 September 1991; *M.C. Mehta v. Union of India*, 18 March 2004.

⁹ *Shehla Zia and others v. WAPDA*, 12 February 1994.

78. Безусловно, независимо от того, закрепили ли государства в конституционном порядке право на здоровую окружающую среду, они могут и должны принять эффективное законодательство по охране окружающей среды. Эффективной практикой в отношении такого законодательства является его регулярный пересмотр и укрепление, в том числе за счет включения в него соответствующих прав и их защиты. Недавним примером в этой связи является принятие Китаем нового рамочного Закона об охране окружающей среды, который вступил в силу в январе 2015 года. В частности, этот Закон устанавливает право граждан, юридических лиц и других организаций на получение экологической информации и требует от работающих на всех уровнях лиц, регламентирующих экологические нормы, обнародовать экологическую информацию и усовершенствовать процедуры участия общественности.

G. Обязательства, касающиеся негосударственных субъектов

79. В Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, принятых Советом по правам человека в рамках его резолюции 17/4, четко говорится о том, что государства "в пределах своей территории и/или юрисдикции должны обеспечивать защиту от нарушений прав человека третьими сторонами, включая предприятия", в том числе путем "принятия необходимых мер, направленных на предупреждение и расследование таких нарушений, наказание за них и компенсацию ущерба посредством эффективной политики, законодательства, нормативного регулирования и судопроизводства" (A/HRC/17/31, принцип 1). В Руководящих принципах также указано, что сами корпорации несут ответственность за соблюдение прав человека. Обязанность защищать права человека и ответственность за их соблюдение распространяются на нарушения прав человека, вызванные загрязнением или иным ущербом для окружающей среды (A/HRC/25/53, пункт 60).

80. Эффективной практикой государств является принятие на себя обязательств по поддержке осуществления Руководящих принципов, в том числе в отношении деятельности, которая может повлиять на состояние окружающей среды. В ответ на предложение Европейской комиссии государства – члены Европейского союза представили планы по осуществлению Принципов на национальном уровне. Например, по просьбе правительства Датский совет по вопросам корпоративной социальной ответственности подготовил руководящие указания, призванные помочь компаниям соблюдать международные социальные и экологические требования в рамках производственно-сбытовой цепочки. Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии обязалось выполнять Принципы, в частности путем обеспечения того, чтобы соглашения о стимулировании зарубежных инвестиций не подрывали способность принимающей страны вводить для иностранных инвесторов те же самые экологические и социальные нормы, которые существуют для национальных компаний.

81. Еще одним примером эффективной практики можно назвать подготовку "докладов о социально-экологической ответственности", в которых описываются экономические, экологические и социальные последствия повседневной деятельности компаний. Инициатива по глобальному представлению докладов, международная некоммерческая организация, поддерживающая использование практики составления докладов о социально-экологической ответственности, разработала комплексные руководящие принципы подготовки докладов о социально-экологической ответственности, в которых представлен механизм оценки воздействия и производственных показателей, связанных с социально-экологической ответственностью, и информирования о них, в том числе на ос-

нове показателей, связанных с защитой прав человека и охраной окружающей среды. Кроме того, она ведет базу данных о социально-экологической ответственности, где организации могут публиковать свои доклады.

82. Отдельные компании также сообщили о своей эффективной практике. Например, одна из крупнейших мировых компаний по производству целлюлозы и бумаги "Эйжа палп эйпер груп" (АПП) разработала в 2013 году Политику сохранения лесных ресурсов, в соответствии с которой "АПП будет соблюдать права коренных народов и местных общин на новых предлагаемых для эксплуатации плантациях", в том числе признавать основанные на обычаях земельные права, поддерживать конструктивный диалог с заинтересованными сторонами и принимать решительные меры в случае поступления жалоб. АПП создала онлайн-панель "информационную панель для мониторинга", которая позволяет заинтересованным сторонам следить за ходом реализации этой политики.

83. Компания "Кока-кола" разработала правозащитную политику, в соответствии с которой она обязана выявлять, предупреждать и смягчать негативные последствия своей деятельности для прав человека, а ее контракты, заключенные с поставщиками, требуют от них, в частности, соблюдения всех применимых законов об охране окружающей среды. Компания регулярно проводит независимые оценки соблюдения ее поставщиками прав человека. Аналогичным образом компания "Патагония", производящая одежду и оборудование для пребывания на открытом воздухе, с 2008 года проводит социально-экологические проверки своих поставщиков. В результате таких проверок могут быть разорваны контракты с компаниями, не соблюдающими установленные нормы. Кроме того, "Патагония" отчисляет 1% своей годовой прибыли природоохранным группам и активистам во всем мире и сообщила, что в 2014 году она предоставила около 6,6 млн. долл. 770 группам, выступающим в защиту окружающей среды.

Н. Обязательства, связанные с трансграничным экологическим ущербом

84. Многие серьезные угрозы для реализации прав человека связаны с трансграничным экологическим ущербом. Хотя точный характер государственных правозащитных обязательств в этой связи не всегда ясен, существует устойчивая тенденция к тому, чтобы побуждать государства принимать меры для защиты прав человека от последствий ущерба, наносимого окружающей среде действиями, осуществляемыми в пределах их юрисдикции или контроля. Кроме того, очевидно, что государства связаны обязательством поддерживать международное сотрудничество по вопросам прав человека, которое особенно актуально в случае глобальных экологических угроз, таких как изменение климата (A/HRC/25/53, пункты 64, 67).

85. В связи с отсутствием полной ясности в правозащитных нормах, касающихся трансграничного экологического ущерба, особенно важной эффективной практикой является признание государством в законодательном порядке прав лиц, которые живут за пределами его территории, но могут быть жертвами ущерба, наносимого окружающей среде действиями, осуществляемыми в пределах его территории. Одним из примеров является трансграничная процедура оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), позволяющая принимать участие в этой оценке затрагиваемым лицам, живущим по обе стороны границы. Основным международным соглашением в этой связи является принятая в Эспо Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансгранич-

ном контексте, в которой установлены подробные требования к трансграничной ОВОС. По состоянию на январь 2015 года ее участниками были 45 государств, в том числе большинство стран Европы. В соответствии с Конвенцией сторона, в которой осуществляется рассматриваемый вид деятельности, должна предоставить жителям пострадавшего государства возможность участвовать в процессе ОВОС, аналогичную возможности, предоставляемой жителям государства происхождения.

86. Новым примером учета трансграничных последствий, выходящим за рамки требований Конвенции Эспо, являются предпринятые Федеративными Штатами Микронезии усилия по участию в ОВОС в связи с предложением о продлении срока эксплуатации работающей на угле теплоэлектростанции в Чешской Республике для привлечения внимания к воздействию этой теплоэлектростанции на глобальное изменение климата, которое представляет особую угрозу для жителей Микронезии. В 2011 году Министерство охраны окружающей среды Чехии представило заявление о воздействии, в котором Федеративные Штаты Микронезии признавались "затрагиваемым государством" и в соответствии с которым владелец этой теплоэлектростанции должен подготовить план компенсации выброса 5 млн. т углекислого газа, что позволит смягчить ущерб, наносимый окружающей среде этим проектом.

87. Государства также разработали гибкий подход, позволяющий жертвам трансграничного экологического ущерба подавать соответствующие жалобы в суды, находящиеся под юрисдикцией стран, где был нанесен ущерб. Одним из первых примеров в этой связи является Конвенция стран Северной Европы об охране окружающей среды 1976 года, в соответствии с которой каждая страна-участник (Дания, Финляндия, Норвегия и Швеция) должна предоставлять взаимный доступ к внутренним средствам возмещения трансграничного экологического ущерба, что позволяет иностранным гражданам пользоваться теми же средствами правовой защиты в стране происхождения, которые эта страна предоставила бы своим гражданам. Примером альтернативной базы для получения такого взаимного доступа является типичный нормативно-правовой акт, принятый координационным комитетом канадской и американской конференций по вопросам единообразия законов на уровне провинций и штатов. Так же, как и Конвенция стран Северной Европы, этот типичный нормативно-правовой акт предусматривает, что "в случае причинения или угрозы причинения вреда какому-либо субъекту или его собственности в пределах одной административно-территориальной единицы, которая связана взаимными обязательствами со второй административно-территориальной единицей, в результате загрязнения, которое возникло или может возникнуть в пределах второй административно-территориальной единицы, этот субъект имеет такие же права на возмещение ущерба в связи с причинением вреда или угрозой его причинения... как в случае, если бы такой вред причинялся или существовала бы угроза его причинения в пределах второй административно-территориальной единицы". Этот типичный нормативно-правовой акт был принят семью штатами США и четырьмя провинциями Канады.

88. Изменение климата может стать самой серьезной международной экологической угрозой для прав человека. Ряд государств представил примеры эффективной практики использования правозащитных обязательств в отношении изменения климата. В 2012 году шотландский парламент стал первым законодательным органом в мире, который четко признал и поддержал концепцию климатической справедливости, и в том же году правительство Шотландии создало Фонд климатической справедливости с капиталом в 3 млн. фунтов стерлингов для поддержки проектов по адаптации водных ресурсов в Замбии, Малави, Ру-

анде и Танзании. В конце 2013 года правительство создало второй Фонд климатической справедливости с капиталом в 3 млн. фунтов стерлингов. По мнению правительства, второй этап финансирования должен быть направлен на "решение конкретных задач обеспечения климатической справедливости на основе правозащитного подхода, который расширяет возможности уязвимых групп участвовать в принятии решений, а также доступ к ресурсам и возможности реализации своих прав на основе принципа инклюзивности, равенства, транспарентности, участия и получения информации, и таким образом позволяет улучшить сопротивляемость к изменению климата, укрепить гражданское общество, сократить масштабы бедности и принести пользу для окружающей среды в целом".

89. Кроме того, в 2013 году Гватемала разработала рамочный закон об изменении климата, содержащий ряд важных элементов, связанных с правами человека, в том числе положения, обязывающие правительство обеспечить участие широкой общественности в разработке и применении мер в области изменения климата. Аналогичным образом в 2013 году Министерство охраны окружающей среды Иордании опубликовало национальную политику в области изменения климата, в соответствии с которой в рамках деятельности по смягчению последствий изменения климата и адаптации к нему используется правозащитный подход. Одной из краткосрочных задач этой политики является "надлежащий учет интересов уязвимых групп, с особым упором на малоимущие лица, молодежь и гендерные аспекты, в рамках политики и стратегий по смягчению последствий изменения климата и адаптации к нему". Кроме того, эта политика предусматривает проведение кампании по повышению уровня информированности населения и содействию проведению консультаций с населением.

90. Еще два государства сообщили об эффективной практике обеспечения того, чтобы в деятельности по смягчению последствий изменения климата или адаптации к нему учитывались права коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни. Программа сокращения выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов (СВОД+), утвержденная на шестнадцатой сессии Конференции Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, создает ориентированные на развивающиеся страны стимулы для сокращения объемов выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов, в том числе за счет сохранения лесных ресурсов и социально и экологически ответственного управления. Во избежание конфликтов и с целью защиты прав коренных народов, живущих в лесах, которые могут подпадать под действие проектов СВОД+, Суринам создала Программу помощи СВОД+, в рамках которой правительство учит выбранных в своих общинах представителей понимать СВОД+ и вовлекать коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни, в процесс принятия решений по СВОД+.

91. В Австралии вожди коренных народов создали в 2008 году Национальный проект коренного населения по вопросам изменения климата, который представляет собой форум, способствующий поддержанию диалога между представителями организаций, коренными народами и другими экспертами по вопросам изменения климата и участия в работе углеродных рынков. Как указывается на веб-сайте этого проекта (www.indigenousclimatechange.com.au), его участники "(а также другие организации и союзы, представляющие интересы коренных народов) работали с представителями австралийских компаний над выявлением взаимовыгодных возможностей и обеспечением учета правительством при разработке схемы торговли выбросами таких вопросов, как землепользование и земельное право, права на исконные земли коренных народов и культурные и моральные права".

92. Международное сотрудничество наблюдается не только на уровне национальных правительств, но и между местными муниципальными образованиями. Эффективной практикой в этой связи можно назвать партнерство между городами Мванза, Танзания, и Тампере, Финляндия. С 2002 года эти города поддерживают партнерские связи по различным природоохранным направлениям деятельности, обмениваясь знаниями и опытом. К конкретным результатам этой деятельности относятся программа облесения, демаркация деревень, поросших лесом, и организация учебных семинаров по вопросам рационального природопользования.

I. Обязательства в отношении представителей групп, находящихся в уязвимом положении

93. Правозащитные обязательства, связанные с охраной окружающей среды, предусматривают общее обязательство применять природоохранное законодательство и проводить природоохранную политику без какой-либо дискриминации. Как описано независимым экспертом в его аналитическом докладе, государства несут дополнительные обязательства в отношении групп, особенно уязвимых к экологическому ущербу, в том числе женщин, детей, меньшинств, малоимущих лиц и коренных народов (A/HRC/25/53, пункты 69–78).

94. Например, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин подчеркнул, что государствам следует обеспечить участие общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, в том числе по вопросам политики в области климата, в частности участие женщин и учет беспокоящих их вопросов. Научно-исследовательская программа действий по обеспечению участия женщин Азиатско-тихоокеанского форума по проблемам женщин, права и развития является примером эффективной практики расширения возможностей женщин участвовать в обсуждении политики в области изменения климата. Совместно с местными организациями-партнерами Азиатско-тихоокеанский форум помогает женщинам из сельских районов, женщинам, принадлежащим к коренным народам и имущим слоям городского населения, закреплять собственный опыт разработки собственного плана исследований, проведения самих исследований и на их основе принятия конкретных активных мер для достижения изменений. Например, после проведения собственного исследования одна филиппинская община приняла резолюцию, направленную на недопущение использования хищнических методов рыболовства, и теперь обязывает людей придерживаться строгих сезонных ограничений на рыболовство и охоту.

95. При разработке природоохранной политики часто не учитываются должным образом права детей. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) взаимодействует со странами, с тем чтобы попытаться смягчить последствия изменения климата и ухудшения состояния окружающей среды для реализации прав детей и "выявить и расширить возможности поощрения прав детей в рамках международной и местной деятельности по вопросам изменения климата и ухудшения состояния окружающей среды". Например, в Бурунди ЮНИСЕФ реализует проект под названием "Свет", который позволяет общинам приобретать производящий энергию велосипед с ножным приводом и светоизлучающие диоды (СИД), которые могут снабжать дом светом до десяти дней. Доступ к энергии защищает здоровье и обеспечивает безопасность детей путем сокращения вредных выбросов в результате сжигания керосина и древесного

топлива в домах и путем снабжения светом домов, что позволяет детям учиться в вечернее время.

96. В Соединенных Штатах Америки изданный в 1994 году президентский указ заложил основу для непрерывного контроля за последствиями для состояния окружающей среды и здоровья людей государственной деятельности в интересах представителей меньшинств и малоимущих групп, а также коренных народов с целью достижения "экологической справедливости" для всех общин. В соответствии с этим президентским указом государственные учреждения должны устранять любые потенциальные негативные последствия их деятельности в интересах представителей меньшинств или малоимущего населения для здоровья человека или состояния окружающей среды. В каждом крупном учреждении существует рабочая группа по обеспечению экологической справедливости, которая составляет руководящие указания для этого учреждения и координирует действия с другими учреждениями. Кроме того, Агентство по охране окружающей среды разработало планы доступа к системе обеспечения экологической справедливости, в которых установлены поддающиеся оценке задачи. Путем взаимодействия с лицами и общинами, занимающимися защитой экологической справедливости, посредством общинных исследований и открытого диалога Агентство стремится обеспечить участие общественности в учете задач экологической справедливости в повседневной работе и процессе принятия решений.

97. Авторы ряда международных договоров и правозащитные органы подробно описали обязательства государств в отношении коренных народов, права которых особенно уязвимы для экологического ущерба. Среди прочего в обязанности государств входит признание прав коренных народов в отношении территории, на которой они традиционно проживали, в том числе природных ресурсов, за счет которых они живут, содействие участию коренных народов в процессе принятия касающихся их решений, обеспечение, чтобы затронутая община коренных народов получала разумную выгоду от любого такого проекта, и предоставление доступа к средствам правовой защиты, включая компенсацию за причиненный такой деятельностью ущерб (A/HRC/25/53, пункт 78).

98. Было представлено немало примеров эффективной практики в связи с правами коренных народов. На региональном уровне Межамериканский суд по правам человека предпринял серьезные усилия для уточнения обязательств государств в отношении прав коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, на территории их традиционного проживания¹⁰. На национальном уровне несколько судов также вынесли решения, уточняющие права народов, ведущих племенной образ жизни. Например, Верховный суд Мексики постановил в 2013 году, что государственные органы не провели надлежащих консультаций с племенем яки в отношении строительства водопровода и что разрешение на реализацию этого проекта будет получено лишь после проведения соответствующих консультаций. Кроме того, в 2013 году Верховный суд Индии предписал штату Орисса провести консультации с племенными собраниями в соответствии с индийским Законом о правах на лесные ресурсы, в котором признается широкий круг основанных на обычаях прав на лесные ресурсы ведущих племенной образ жизни народов и традиционных жителей лесов, в связи с заявкой на вырубку одного из лесных массивов для добычи бокситов. После того как племенные собрания отвергли это предложение, Министерство окружающей среды и лесного хозяйства отклонило упомянутую заявку.

¹⁰ См., например, *Mayagna (Sumo) Agwas Tingni Community v. Nicaragua*, 31 August 2001, и *Saramaka People v. Suriname*, 28 November 2007.

99. Еще одним видом эффективной практики являются законодательные меры, направленные на признание законных прав представителей коренных народов на природные ресурсы. После многих лет правовой неопределенности в отношении использования природных ресурсов и управления ими в губернии Финнмарк, которая является исконной территорией проживания народа саами, в 2005 году парламент Норвегии принял Закон о Финнмарке по результатам консультаций, проведенных с саамским парламентом. В соответствии с этим Законом право собственности на данные земли перешло к новой структуре во главе с советом, половина членов которого назначается саамским парламентом, и был создан специальный суд по рассмотрению споров о земельных правах.

100. Организации коренных народов стали придерживаться эффективной практики защиты прав коренных народов и поощрения рационального пользования ресурсами, в частности в отношении заповедных зон. Например, Комиссия по экологической, экономической и социальной политике Международного союза охраны природы, Программа в поддержку лесных народов и другие организации коренных народов оказывают помощь местным общинам в проведении оценок и исправлении ситуации в случае, когда они считают, что пострадали в результате установления какой-либо заповедной зоны или управления ей.

101. Один из примеров эффективной практики управления заповедными зонами представил Институт коренных народов по вопросам управления "Сарстун-темаш" (САТИИМ), который является общинной организацией коренных народов по охране окружающей среды, управляющей совместно с Министерством лесного хозяйства Белиза национальным парком "Сарстун-темаш", который расположен на территории традиционного проживания коренных общин гарифуна и майя. При содействии САТИИМ в 2008 году общины "Конехо" и "Санта-Тереза" подготовили планы рационального использования лесных ресурсов, содержащие определения лесоматериалов и других ресурсов, которые каждая община может получать на основе отчетов об экологических исследованиях, и предусматривающие меры по устранению любого потенциального негативного воздействия на окружающую среду.

102. Еще одной эффективной практикой является повышение уровня информированности коренных общин об их правах. Расположенная в Южной Африке организация гражданского общества "Нечерал джастис" оказывает помощь местным общинам и группам коренных народов в подготовке "общинных протоколов", в которых изложено их понимание своих традиционных, национальных и международных прав, касающихся их земли и природных ресурсов. Каждая община составляет свои собственные протоколы в том формате, который является наиболее приемлемым для этой общины. Эти протоколы могут существовать в виде письменных документов, а также реализоваться в форме предметов изобразительного искусства, театральных постановок или музыкальных произведений.

IV. Выводы и рекомендации

103. В описанных в этом докладе примерах практики представлены конкретные инновационные способы того, каким образом правозащитные обязательства могут использоваться, чтобы помочь придать природоохранным стратегиям более справедливый характер, сделать их более эффективными и лучше учитывать в них вопросы, беспокоящие лиц, больше всего страдающих от экологического ущерба. Независимый эксперт призывает все стороны, занимающиеся защитой прав человека и охраной

окружающей среды, изучить эту подборку видов практики и использовать ее в качестве основы для дальнейшей деятельности и источника примеров для подражания.

104. Кроме того, Независимый эксперт настоятельно призывает государства, международные учреждения, корпорации, организации гражданского общества и другие заинтересованные стороны продолжать разрабатывать виды эффективной практики, а Совет по правам человека и УВКПЧ продолжать взаимодействовать с другими партнерами, такими как ЮНЕП и ПРООН, для поддержки этой работы и распространения информации о таких видах практики.

105. Вселяет надежду то, что так много субъектов занимаются вопросом обеспечения учета правозащитных аспектов в природоохранной деятельности. Вместе с тем, уделяя повышенное внимание эффективной практике, мы не должны забывать о работе, которую еще необходимо проделать для обеспечения полноценного соблюдения, защиты и реализации прав человека, связанных с окружающей средой.

106. В этой связи во многих областях следует предпринимать дополнительные усилия. Независимый эксперт продолжает подчеркивать значимость прежде всего двух областей, а именно: важного значения уточнения и выполнения правозащитных обязательств, связанных с трансграничным экологическим ущербом, в частности в связи с глобальным ущербом, наносимым в результате изменения климата, а также настоятельной необходимости принятия более эффективных мер для защиты правозащитников, занимающихся вопросами окружающей среды.

107. Наконец, по завершении трехлетнего срока мандата, установленного резолюцией 19/10 Совета по правам человека, Независимый эксперт хотел бы выразить глубокую благодарность всем тем людям, которые помогали ему выполнять его работу и которых слишком много, чтобы перечислять всех поименно.
