

Компетенция Организации Объединенных Наций в сфере защиты экологических прав человека

Александр Солнцев

У цій статті аналізується компетенція різних органів ООН у сфері захисту екологічних прав людини. Показано, що найбільш активну роль в захисті даного виду прав людини займає Рада з прав людини, спеціальні процедури Ради, а також пов'язані з системою ООН договірні органи з прав людини. Робиться висновок, що заснування навесні 2012 р. «Незалежної експерта з питань правозахисних зобов'язань, що стосуються користування безпечним, чистим, здоровим і стійким навколишнім середовищем» вносить істотний внесок у систему захисту екологічних прав людини в системі ООН.

This article analyzes the competence of various bodies of the UN in the field of the protection of the environmental human rights. It's shown that the most active role in protecting this type of human rights belongs to the Human Rights Council, the special procedures of the Human Rights Council and treaty-based bodies on human rights. It is concluded that the establishment in spring 2012 of the «Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment» makes a significant contribution to environmental protection system of human rights in the UN system.

Полномочия ООН в сфере защиты прав человека весьма разнообразны. Все главные и некоторые вспомогательные органы ООН, так или иначе занимаются проблемами в области прав человека. Универсальная система защиты прав человека за годы развития приобрела гетерогенный характер. На данный момент к ней относятся следующие органы и механизмы: Генеральная Ассамблея ООН; Совет ООН по правам человека и его вспомогательные органы и механизмы; Совет Безопасности ООН и ряд его специализированных механизмов; Экономический и Социальный Совет и функционирующие при нем Комиссия по положению женщин и Постоянный форум ООН по вопросам коренных народов; Международный Суд ООН; Секретариат ООН и его отдельные подразделения; Договорные органы по правам человека; некоторые специализированные учреждения ООН (Международная организация труда, Организация ООН по вопросам образования, науки и культуры); временные и специальные механизмы защиты прав человека, создаваемые органами ООН.

Экологические права человека – достаточно новая категория для международного права [11-13]. Большинство органов ООН оказывают лишь опосредованное влияние на защиту экологических прав человека. Например, Международный Суд ООН не имеет полномочий на рассмотрение индивидуальных жалоб, но разрешение межгосударственного спора «Авиараспыление гербицидов» (Эквадор против Колумбии), безусловно, будет способствовать защите экологических прав граждан Эквадора (дело было возбуждено в 2008 г. в связи с авиараспылением Колумбией токсичных гербицидов вблизи ее границы с Эквадором). Совет Безопасности ООН также не рассматривает вопросы защиты экологических прав человека на своих заседаниях, однако создание на основании резолюции 687 от 3 апреля 1991 г. Компенсационной комиссии ООН было направлено в т.ч. восстановление экологических прав. Целью учреждения КК ООН было создание режима компенсаций за ущерб, причиненный государствам, физическим и юридическим лицам в результате вторжения Ирака в Кувейт и оккупации им Кувейта в период со 2 августа 1990 г. по

СОЛНЦЕВ Александр Михайлович,

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права
Российского Университета дружбы народов

2 марта 1991 г. В результате был создан конкретный международный механизм выплат компенсаций в т.ч. индивидам за ущерб окружающей среде и истощение природных ресурсов [2]. Рассмотреть в рамках настоящей статьи детально компетенцию всех органов ООН в области защиты экологических прав не представляется возможным, поэтому внимание будет сосредоточено именно на правозащитной деятельности ООН, основу которой составляет Совет ООН по правам человека.

Совет ООН по правам человека был создан 15 марта 2006 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 60/251 взамен упраздненной Комиссии ООН по правам человека. В настоящее время это единственный функциональный орган ООН, основной специализацией которого является поощрение и защита прав человека.

Совет по правам человека с момента своего учреждения принял ряд резолюций, имеющих отношение к взаимосвязи между правами человека и окружающей средой, в которых он конкретно ссылался на изменение климата, захоронение токсичных отходов и право на питание (резолюции 7/23, 10/4, 16/11, 13/4 и 16/27). Также Совет по правам человека неоднократно заявлял, что массовые нарушения права на достаточное питание, особенно в развивающихся странах, частично связаны с «ухудшением состояния окружающей среды, опустыниванием и глобальным изменением климата [и] стихийными бедствиями» (резолюции 7/14, 10/12, 13/4 и 16/27). Кроме того, Совет выражал обеспокоенность по поводу воздействия стихийных бедствий, болезней и нашествий сельскохозяйственных вредителей на сельскохозяйственное производство и продовольственную безопасность. Совет также указывал на необходимость предупреждения дальнейшего опустынивания и деградации земель и расширения экологически устойчивого сельского хозяйства для борьбы с голодом во всем мире.

Совет по правам человека и предшествовавшая ему Комиссия по правам человека приняли ряд заявлений и провели различные исследования по поводу связи между окружающей средой и правами человека. Кроме того, учрежденные этими органами специальные процедуры приняли целый ряд важных документов, касающихся определенных аспектов связи между этими двумя областями.

В 1994 г. Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств Комиссии по правам человека (с 2007 г. переименована в Консультативный комитет Совета по правам человека) на основании данных, представленных Специальным докладчиком по правам человека и окружающей среде, разработала проект Декларации принципов «Права человека и окружающая среда» [1;9], который явился первым международным инструментом, в котором всесторонне рассматривается связь между правами человека и окружающей средой. Проект декларации описывает экологические аспекты существующих прав человека, такие как право на жизнь, здоровье, информацию и т.д. Проект декларации предусматривает, в частности: право человека на свободу от загрязнений, экологической деградации и деятельности, которая может нанести вред окружающей среде, его жизни, здоровью, благосостоянию и благополучию, а также устойчивому развитию, в своем государстве, а также вне его; право на охрану воздуха, почв, вод, флоры и фауны, природных процессов и территорий, необходимых для обеспечения биологического разнообразия и экосистем; право на максимально достижимое положительное состояние здоровья, которому угрожает неблагоприятное воздействие окружающей среды; право на безопасную и здоровую пищу и питьевую воду; право на безопасные и здоровые условия работы и т.д. Позднее предлагалось на основе проекта Декларации разработать и принять Международный пакт по экологическим правам человека по аналогии с уже имеющимися двумя Международными пактами 1966 г., но эта идея не была реализована.

Большой вклад в защиту экологических прав человека вносят *Специальные процедуры Совета ООН по правам человека*. Специальные процедуры — это общее название механизмов, введенных Комиссией по правам человека и унаследованных Советом по правам человека, для реагирования на конкретные ситуации в отдельных странах или на тематические вопросы во всем мире [11, с. 107–136]. Ключевая особенность специальных процедур — их способность быстро реагировать на заявления о предполагаемом нарушении прав человека, происходящем в любой части света и в любое время.

Мандаты специальных процедур обычно требуют, чтобы мандатарии наблюдали, консультировали и информировали общество о положении в области прав человека в конкретных странах или на конкретных территориях (страновые мандаты) либо о массовых нарушениях прав человека во всем мире (тематические мандаты). Мандат каждой специальной процедуры определен в особой резолюции. Тематические мандаты возобновляются каждые три года, а страновые —

ежегодно, если Совет по правам человека не определил иной срок. По состоянию на сентябрь 2012 г. действуют 48 специальных процедур. В распоряжении мандатариев специальных процедур имеется ряд инструментов, позволяющих им выполнять свои обязанности. В числе этих инструментов: рассылка сообщений; посещение стран; публикация докладов; проведение тематических исследований; выпуск пресс-релизов.

В 1995 г. Комиссия назначила *Специального докладчика по вопросу об отрицательных последствиях для осуществления прав человека незаконных перевозок и захоронения токсичных и опасных продуктов и отходов*. Специальный докладчик представил свой первый доклад Комиссии в 1996 г. [7], и с тех пор мандатарий готовил ежегодные доклады, посетил несколько стран и рассмотрел многочисленные индивидуальные жалобы, имеющие отношение к своему мандату. Специальный докладчик, получив индивидуальную жалобу о нарушении прав, направляет соответствующему государству информацию, с тем чтобы национальные власти провели необходимые исследования и проинформировали его о принятых мерах.

Работа этого спецдокладчика продолжается и в настоящее время в рамках Совета по правам человека. Так, в мае 2007 г. был представлен доклад, в котором была рассмотрена взаимосвязь между вооруженными конфликтами и опасностью воздействия токсичных химических веществ и опасных продуктов и отходов [6]. В 2009 г. Спецдокладчик представил интересный доклад о демонтаже морских судов и правах человека [4].

Помимо докладов по различным аспектам проблемы токсичных и опасных отходов, были представлены доклады по состоянию токсичных и опасных отходов в отдельно взятых странах (Южная Африка, Кения и Эфиопия (1996), Парагвай, Бразилия, Коста-Рика и Мексика (2000), Нидерланды и Германия (2001–2003), США и Канада (2003), Великобритания (2004), Турция (2005), Украина (2007), Танзания (2008), Кот-д'Ивуар и Нидерланды (2009), Польша и Индия (2011)) [14].

Комиссия по правам человека также назначила *Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов* (сегодня - *Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов*). Специальный докладчик заявил, что основные проблемы в области прав коренных народов имеют отношение к земле, территории, окружающей среде и эксплуатации природных ресурсов наряду с нищетой, низким уровнем жизни и отрицательными социальными, экономическими и экологическими последствиями проектов в области развития. Кроме того, Специальный докладчик определил самоуправление, автономию, участие в политической жизни и право на самоопределение в качестве вопросов, заслуживающих особого внимания. Опираясь на эти выводы, Специальный докладчик подготовил тематический доклад, посвященный влиянию широкомасштабных или крупных проектов в области развития на права человека и основные свободы коренных народов и общин [8].

В 2005 г. Комиссия по правам человека приняла резолюцию 2005/69, в которой просила Генерального секретаря ООН «назначить *специального представителя по вопросу о правах человека и транснациональных корпораций и других предприятиях*». Руководствуясь этим мандатом, Специальный представитель изучил возможные экологические последствия деятельности корпораций, а также роль государств в регулировании деятельности транснациональных корпораций. Специальный представитель отметил важность экологической и социальной оценки последствий, которая уже практикуется в определенных отраслях, однако наряду с этим отметил некоторые из недостатков такой оценки воздействия. Специальный представитель отметил, что компании, отмеченные в качестве самых крупных загрязнителей, работают, среди прочего, в следующих секторах: фармацевтика и химическая промышленность; производство пищевых продуктов и напитков; розничная торговля и потребительские товары; тяжелая промышленность; инфраструктура и коммунальное хозяйство; добыча полезных ископаемых; а также сельское хозяйство. Такие компании наиболее часто критиковались за ущемление права местного населения на здоровье. В частности, многие компании, согласно утверждениям, превышали разрешенный максимальный уровень выбросов углекислого газа. Кроме того, в комментарии к Руководящим принципам предпринимательской деятельности в аспекте прав человека [5], подготовленном Специальным представителем, природоохранное законодательство упоминается напрямую, как прямо или косвенно регулирующие вопросы соблюдения предприятиями прав человека.

Специальный докладчик по вопросу о праве на питание, впервые назначенный Комиссией по правам человека в апреле 2000 г., имеет мандат Совета по правам человека на содействие защите всеобщего права на достаточное питание и свободу от голода. Специальный докладчик уделил значительное время исследованию взаимосвязи между сельским хозяйством, ухудшением состояния окружающей среды и правами человека. Специальный докладчик также изучал возможное воздействие

изменения климата на право на питание и продемонстрировал, что агроэкология, в которой особое внимание уделяется рециркуляции биогенных веществ и энергии и диверсификации биологических видов, повышает степень устойчивости продовольственных систем и их сопротивляемости изменению климата.

Специальный докладчик по вопросу о правах внутренне перемещенных лиц также рассматривал экологические вопросы, такие как переселение, которое может быть связано с изменением климата. Специальный докладчик выделил пять ведущих к переселению ситуаций, которые могут объясняться проблемами окружающей среды: а) усиление гидрометеорологических бедствий (таких как ураганы, наводнения и оползни); б) деградация окружающей среды и возникновение вялотекущих процессов (таких как опустынивание, затопление прибрежных районов или засоление грунтовых вод и почвы); в) затопление небольших островных государств; г) переселение людей из опасных районов; д) возникновение очагов насилия и вооруженных конфликтов вследствие нехватки необходимых ресурсов, например воды и пригодных для освоения земель [3, п. 22]. Специальный докладчик отметил, что обязанности государств по отношению к внутренне перемещенным лицам распространяются на население, которое вынуждено покинуть свои дома в результате стихийных бедствий.

Касательно права на воду *Специальный докладчик по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги* выпустил целый ряд исследований, сопровождаемых рекомендациями для соответствующих сторон, в которых показана связь между правом на воду и охраной окружающей среды. В своей работе Специальный докладчик также уделит внимание поиску и формулированию предложений относительно способов преодоления отрицательных последствий, которыми может быть чревато изменение климата для устойчивости мировых водных ресурсов, очистки воды и предоставления санитарных услуг. Например, концепция наличия физической доступности, доступности с финансовой точки зрения, приемлемости и качества прав предусматривает важные руководящие принципы, которые могут использовать директивные органы в своих усилиях по разработке и осуществлению мер, направленных на предупреждение и уменьшение разрушительных последствий изменения климата.

Таким образом, специальные докладчики Совета ООН по правам человека рассматривают взаимосвязь между правами человека и окружающей средой. Ими были предприняты значительные усилия для выявления связи между правами человека и окружающей средой, и результатом этих усилий являются руководящие указания для государств и других субъектов. Тем не менее, их исследования носят отчасти фрагментарный характер и нуждаются в обобщении. Шаги по решению указанной проблемы были предприняты весной 2012 г.

Накануне крупнейшей Конференции ООН по устойчивому развитию («РИО+20»), которая прошла в Рио-де-Жанейро в июне 2012 г., в системе ООН произошли серьезные изменения. Так, 22 марта 2012 г. на основе резолюции Совета по правам человека 19/10 «Права человека и окружающая среда» был учрежден пост *Независимого эксперта по вопросу о правозащитных обязательствах, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой*. В задачи Независимого эксперта согласно положениям резолюции Совета по правам человека ООН входит следующее: изучать обязательства в области прав человека, включая обязательства по недопущению дискриминации, применительно к пользованию безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой, в консультации с правительствами, соответствующими международными организациями и межправительственными органами, включая ЮНЕП и соответствующие многосторонние соглашения в области окружающей среды, правозащитными механизмами, местными властями, национальными правозащитными учреждениями, организациями гражданского общества, включая организации, представляющие коренные народы и других лиц, находящихся в уязвимом положении, частный сектор и научные институты; выявлять и поощрять передовую практику использования правозащитных обязательств и обещаний в отношении информирования, поддержки и укрепления процесса разработки экологической политики, в особенности в области охраны окружающей среды, а также обмениваться мнениями по этим вопросам и в этой связи подготовить компендиум примеров передовой практики и др.

Договорные органы по правам человека. Международные договоры в области прав человека, за исполнением которых наблюдают договорные органы по правам человека, создают для государств-участников правовые обязательства по поощрению и защите этих прав. Когда государство утверждает какой-либо договор в области прав человека путем ратификации или присоединения, оно становится участником этого договора и принимает на себя юридическое обязательство соблюдать обозначенные в нем права.

В настоящее время существует 10 договорных органов — Комитет по правам человека; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам; Комитет по ликвидации расовой дискриминации; Комитет против пыток; Комитет по правам ребенка; Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин; Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей; Комитет по правам инвалидов; Комитет по насильственным исчезновениям; Подкомитет по предупреждению пыток. Полномочия, функции, состав, численность и другие параметры конвенционных органов по правам человека закреплены в тексте учредивших их международных договоров. Исключение составляет Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, созданный в соответствии с резолюцией ЭКОСОС 1985/17 от 8 мая 1985 г.

В деятельности договорных органов по правам человека в настоящее время следует выделить четыре основных направления: анализ выполнения государством его обязательств в рамках соответствующего международного договора; рассмотрение жалоб; подготовку замечаний общего порядка; и проведение расследований. Полномочия договорных органов по правам человека разнятся: одни договорные органы работают по всем четырем направлениям, другие — лишь по одному или нескольким. Защита окружающей среды также является темой работы договорных органов по правам человека. Комитет по правам человека, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и другие договорные органы по правам человека пришли к выводу о том, что права, подпадающие под юрисдикцию каждого из них, носят многоуровневый характер и связаны между собой и что их осуществление во многом зависит от здоровых условий окружающей среды.

Таким образом, Организация Объединенных Наций обладает компетенцией по защите экологических прав человека и наиболее важный вклад в это дело вносит Совет ООН по правам человека, его специальные процедуры, а также договорные органы по правам человека, которые тесно связаны с системой ООН.

¹ Абашидзе А.Х., Солнцев А.М., Сотников Ф.И. Международное экологическое право: Сб. документов. Выпуск III. Экологические права человека. — М.: РУДН, 2008.

² Гусейнова Г.В., Солнцев А. М. Компенсационная комиссия ООН и возмещение трансграничного экологического ущерба // Обозреватель.2007. № 7. с.86-98. (режим доступа: http://www.rau.su/observer/N7_2007/086_097.pdf)

³ Док. ООН. А/HRC/10/13.

⁴ Док. ООН. А/HRC/12/26 от 15.07.2009.

⁵ Док. ООН. А/HRC/17/31.

⁶ Док. ООН. А/HRC/5/5 от 05.05.2007.

⁷ Док. ООН. E/CN.4/1996/17.

⁸ Док. ООН. E/CN.4/2003/90.

⁹ Док. ООН. E/CN.4/Sub.2/1994/9 от 6 июля 1994 г.

¹⁰ Как работать по Программе ООН в области прав человека: Справочник для гражданского общества. Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. — Нью-Йорк и Женева, 2008.

¹¹ Копылов М.Н., Солнцев А.М. Экологические права человека в системе международно-признанных прав человека // Государство и право.2010.№3. с.23-32.

¹² Шемшученко Ю.С. Человек и его право на безопасную (здоровую) окружающую среду // Государство и право. 1993, № 10. - С. 120-125.

¹³ Шемшученко Ю.С. Экологическая конституция Земли: концептуальные подходы // Государство и право. 2008, № 6. - С. 23-26.

¹⁴ URL: <http://www2.ohchr.org/english/issues/environment/waste/index.htm>.