

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
15 September 2015
Russian
Original: English

Совет по правам человека**Тридцатая сессия**

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Доклад Специального докладчика по вопросу
о последствиях для прав человека экологически
обоснованного регулирования и удаления опасных
веществ и отходов Башкута Тунджака**

Добавление

Миссия в Казахстан ******Резюме*

В настоящем докладе, представленном во исполнение резолюции 27/23 Совета по правам человека, Специальный докладчик по вопросу о последствиях для прав человека экологически обоснованного регулирования и удаления опасных веществ и отходов излагает выводы, которые были сделаны им в ходе визита в Казахстан, состоявшегося 26 марта – 8 апреля 2015 года, и предлагает сформулированные на его основе рекомендации. В ходе поездки им была собрана информация о проводимой правительством политике и программах и о предпринимательской деятельности, а также показания жертв и определены передовые практические методы, касающиеся защиты и уважения прав человека, для которых создают последствия и на которые оказывают влияние опасные вещества и отходы.

* Переиздано по техническим причинам 19 октября 2015 года.

** Резюме настоящего доклада распространяется на всех официальных языках. Сам доклад, содержащийся в приложении к резюме, распространяется на том языке, на котором он был представлен, и на русском языке.

*** Представлен с опозданием.



Приложение

[Только на английском и русском языках]

Доклад Специального докладчика по вопросу о последствиях для прав человека экологически обоснованного регулирования и удаления опасных веществ и отходов, Башкут Тунжака, о его миссии в Казахстан (26 марта – 8 апреля 2015 года)

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
А. Общие сведения о стране	3
В. Нынешнее положение, связанное с регулированием вредных веществ и отходов	4
II. Нормативно-правовая и политическая основа	7
А. Международный и региональный уровень	7
В. Внутренний уровень	9
III. Воздействие на пользование правами человека	10
А. Право на информацию	10
В. Право на участие	13
С. Право на жизнь	15
D. Право на здоровье	16
E. Право на жилище	18
F. Право на эффективную правовую защиту	20
IV. Выводы и рекомендации	22

I. Введение

1. Специальный докладчик по вопросу о последствиях для прав человека экологически обоснованного регулирования и удаления опасных веществ и отходов по приглашению правительства провел 26 марта – 8 апреля 2015 года миссию в Казахстане. Цель поездки заключалась в оценке последствий вредных веществ и отходов в стране для прав человека.

2. Специальный докладчик желает выразить признательность правительству Казахстана за его приглашение и усилия, предпринятые по содействию встречам с властями и соответствующими заинтересованными сторонами. В ходе его поездки Специальный докладчик встретился с представителями более 12 государственных учреждений страны, соответствующих местных властей в Алматы, Атырау, Усть-Каменогорске и Караганде, депутатами парламента и членами Верховного суда и представителями Генеральной прокуратуры; Национального центра по правам человека (ведомства омбудсмена по правам человека) и частного сектора. Он выражает свою признательность страновой группе Организации Объединенных Наций в Астане за ее поддержку. Специальный докладчик также провел большое число консультаций с членами организаций гражданского общества, общественных движений и общин. Он выражает признательность всем тем, кто потратил свое время для того, чтобы встретиться с ним и обсудить свои проблемы, трудности и надежды.

A. Общие сведения о стране

3. Казахстан – внутриконтинентальная страна Центральной Азии – обладает одними из крупнейших в мире запасами нефти, газа, металлов, минерального сырья и других природных ресурсов. Казахстан – девятая по величине страна мира, площадь которой превышает 2,7 млн. км². Страна подразделяется на 14 областей, два города республиканского значения, 175 административных районов, 87 городов, 34 поселка и 6 947 сельских населенных пунктов¹. На июль 2009 года население составляло 15 880 600 человек, в том числе 8 473 500 человек (53,4%) городского населения и 7 407 100 человек (46,6%) сельского населения ([A/HRC/WG.6/7/KAZ/1](#), пункт 8).

4. В соответствии с Конституцией Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления. Государственные функции разделяются президентом, парламентом и правительством, а также судами. Президент – глава государства и обладает важной официальной властью по принятию решений в вопросах внутренней и внешней политики государства. Высшая судебная инстанция – Верховный суд; местные суды располагаются ниже Верховного суда в судебной иерархии в вопросах осуществления международного права и законодательства страны в соответствии с принципами системы континентального права.

5. После получения Казахстаном независимости от бывшего Советского Союза в 1991 году его экономика показала быстрый рост, главным образом благодаря развитию добывающих отраслей. Валовой внутренний продукт страны на душу населения вырос за 10 лет с 1 000 долл. до 8 400 долл. (там же, пункт 10). Казахстан имеет девятые по величине в мире запасы нефти и входит в число 20 ее крупнейших производителей. Страна имеет вторые по величине в мире запасы урана, а ее доля в мировом производстве урана оценивается почти в 35%. Кроме

¹ См. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Kazakhstan, Review of the Central Administration*, OECD Public Governance Reviews (2014), p. 43.

того, доля страны в мировых запасах железной руды, цинка и хрома составляет соответственно, 4%, 8% и 4%, а ее доля в мировом производстве – 15%².

6. Экономика Казахстана во многом зависит от производства сырья, такого как нефть, газ, черные и цветные металлы, зерно, уголь и руды, на которые в последние годы приходилось свыше 80% всего экспорта³. Это признают государственные должностные лица, которые также отметили, что по этой причине экономика в значительной мере уязвима для колебаний рыночных цен на эти товары⁴. В то же время считается, что другие отрасли негативно затрагиваются низкой производительностью труда и зачастую сложными условиями ведения хозяйственной деятельности⁵.

7. Большая часть функций по обеспечению защиты прав человека от нарушений в результате халатности и неправильным обращением с опасными веществами и отходами возложена на Министерство энергетики и Министерство экономики. После реорганизации правительства 2014 года Министерство охраны окружающей среды было упразднено, а его функции были переданы Министерству энергетики. Кроме того, функции Министерства здравоохранения, связанные с защитой здоровья людей от вредных веществ и отходов, были переданы Министерству экономики.

В. Нынешнее положение, связанное с регулированием вредных веществ и отходов

8. В ходе поездки Специального докладчика до его сведения были доведены серьезные проблемы загрязнения, сказывающиеся на целом ряде прав человека. Различные органы Организации Объединенных Наций по правам человека отметили неблагоприятное воздействие загрязнения в Казахстане на права человека (см. например, E/C.12/KAZ/CO/1, пункт 35). Специальный докладчик был информирован о шагах, которые были предприняты правительством для внедрения необходимой практики и привели к определенным улучшениям. Несмотря на эти успехи, сохраняется серьезное загрязнение и имеются основания для роста озабоченности.

9. В 2013 году правительство заявило, что неблагоприятное воздействие вредных веществ на здоровье людей составляет одну из наиболее неотложных проблем химической безопасности⁶. К числу первоочередных проблем в этой области относятся: загрязнение воздуха; загрязнение воды, включая питьевую воду; попадание пестицидов и других веществ в продукты питания; удаление радиоактивных, вредных и муниципальных отходов; риски профессиональных заболеваний, вызванных использованием опасных веществ в сельском хозяйстве и промышленности; химические аварии на промышленных объектах и на транспорте; незаконная торговля вредными веществами и отходами; а также использование, хранение и удаление вредных химических веществ, составляющих международную озабоченность⁷.

10. Специальный докладчик высоко оценивает то, что правительство в качестве первого шага признало серьезные проблемы, вызванные загрязнением. По оценке

² См. Embassy of Kazakhstan in Washington D.C., «Country profile 2012», p. 39.

³ См. Economic Commission for Europe, «Regulatory and procedural barriers to trade in Kazakhstan: needs assessment» (2014), p. 13.

⁴ См. Kazakhstan, «Concept for transitioning the Republic of Kazakhstan to the green economy» (2013), p. 4.

⁵ См. European Bank for Reconstruction and Development, Strategy for Kazakhstan (2013), p. 18.

⁶ Kazakhstan, «National profile on chemicals management in Kazakhstan» (Astana, 2013).

⁷ Ibid.

самого правительства, «Казахстан сталкивается с ситуацией, в которой природные ресурсы и окружающая среда серьезно ухудшаются по всем критическим экологическим стандартам»⁸. В ходе поездки правительство признало, что загрязнение окружающей среды в Казахстане имеет отрицательные последствия для здоровья населения. Правительство, в частности, работает в партнерстве с международными организациями, добиваясь ликвидации загрязнения теми токсичными химическими веществами, которые сами не разрушаются и накапливаются в организме человека (полихлорированные дифенилы), а также над решением ряда проблем, связанных с «бесхозными» промышленными отходами. Однако Специальный докладчик серьезно озабочен некоторыми давними проблемами, требующими дальнейших действий правительства.

11. Серьезную озабоченность постоянно вызывает воздействие токсичных тяжелых металлов. Например, по данным некоторых исследований примерно 40 000 детей в возрасте до десяти лет страдают от неврологических заболеваний в результате отравления свинцом⁹. В одном городе Специальный докладчик наблюдал большие открытые отвалы отходов металлургического производства, которые, вероятно, содержат тяжелые металлы и легко могут разноситься ветром по всему городу. Реки загрязняются ртутью с промышленных объектов, а большие территории загрязняются тяжелыми металлами наряду с другими токсичными и радиоактивными веществами, выбрасываемыми разнообразными добывающими предприятиями.

12. В результате загрязнения воздуха ежегодно происходит примерно 6 000 ранних смертей¹⁰. В ходе поездки на несколько объектов, в частности в промышленных городах, Специальный докладчик мог лично убедиться в крайне высоком уровне загрязнения воздуха. Он беседовал местными жителями, чье здоровье серьезно ухудшилось, некоторые из которых считали, что воздействие загрязнения создает угрозу их жизни. Основные причины загрязнения воздуха – сжигание ископаемого топлива для выработки электроэнергии и выбросы обрабатывающих и горнодобывающих производств и транспорта¹¹. Высокую загрязненность воздуха можно наблюдать в городских районах, где уровень загрязнения в десятки раз превышает уровень в Европейском союзе¹².

13. В Алматы, где серьезную обеспокоенность вызывает загрязнение воздуха транспортными средствами, Специальный докладчик с удовлетворением отметил ввод в эксплуатацию новых автобусов с более низкими выбросами, а также планы перехода на более жесткие стандарты. Вместе с тем сохраняется серьезная озабоченность в отношении продолжающегося ввоза и использования устаревших транспортных средств, которые, вероятно, не соответствуют более жестким стандартам на выбросы других стран. Хотя были предложены более жесткие стандарты, по-видимому, имеются ограниченные возможности контроля выбросов и обеспечения соблюдения таких стандартов, несмотря на явно заметное загрязнение воздуха и негативное воздействие на качество жизни свыше 1 млн. человек в Алматы.

14. Уголь обеспечивает почти 80% потребностей страны в энергоносителях¹³. Страна планирует увеличить производство энергии на угольных электростанциях более чем на 30% в период 2012–2020 годов, на последующие десятилетия также прорабатываются различные варианты¹⁴; при этом она входит в число десяти

⁸ См. Kazakhstan «Concept for transitioning», p. 4.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid., p. 4.

¹¹ Ibid., p. 43.

¹² Ibid., p. 4.

¹³ Ibid., p. 34.

¹⁴ Ibid., pp. 32, 35.

стран с наибольшими энергозатратами на единицу валового внутреннего продукта¹⁵. Уголь относится к числу энергоносителей, вызывающих наибольшее загрязнение. Его использование является одной из причин множества негативных последствий для здоровья людей, включая респираторные заболевания и загрязнение токсичными тяжелыми металлами (см. A/HRC/21/48 и Согг.1, пункт 22). Ориентация Казахстана на использование угля – одна из главных причин того, что страна выбрасывает наибольший объем парниковых газов в Центральной Азии на душу населения и на единицу валового внутреннего продукта¹⁶. Специальный докладчик обеспокоен рядом сообщений об огромных количествах угольной золы, которая хранится на открытых площадках, из-за чего токсичные вещества разносятся ветром и водой по территории ближайших населенных пунктов.

15. Сохраняющиеся проблемы удаления радиоактивных, опасных, промышленных бытовых отходов также создают серьезные проблемы в плане здоровья людей. В ходе бесед представители правительств признало, что отходы составляют серьезную проблему и некоторые компании предпринимают шаги по уменьшению выработки отходов. Последние доклады показывают, что Казахстан занимает одно из первых мест в мире по выработке опасных отходов и, возможно, занимает первое место по их выработке на душу населения¹⁷.

16. Отмечалось, что радиоактивные отходы могут представлять собой самые серьезные проблемы для Казахстана, включая проблему отходов продолжающегося производства и отходов, неправильно удаленных в советский период, а также последствий ядерных испытаний в Семипалатинске, где было произведено почти 500 испытаний ядерного оружия¹⁸. Правительство планирует к 2018 году увеличить производство урана до 30 000 т в год¹⁹ – значительный рост по сравнению с 19 450 т, произведенными в 2011 году. В Казахстане имеет место массовое радиоактивное заражение, которое Европейская экономическая комиссия называет наиболее «длительной» экологической угрозой для страны²⁰. Большое количество токсичных и радиоактивных отходов сброшено в озера, и значительная часть известных радиоактивных отходов не была удалена. Например, в Усть-Каменогорске было дезактивировано лишь 40% установленных мест сброса радиоактивных отходов.

17. Серьезные проблемы – выявление мест сброса опасных отходов в прошлые годы и пресечение незаконного сброса опасных отходов. Специальный докладчик с беспокойством просмотрел кадры ежедневного сброса предприятиями по удалению отходов нефтегазовых отходов в городскую канализацию.

18. Хотя правительство перешло к подземно-скважинному выщелачиванию при добыче урана, по-прежнему вырабатываются большие количества радиоактивных отходов – которые должны захораниваться в безопасных условиях на миллионы лет – создающих, возможно, растущую и вечную угрозу для здоровья лю-

¹⁵ Консультант министра Р. Бултриков, «Переход Республики Казахстан к "зеленой" экономике», сообщение на субрегиональном рабочем совещании по достижению Целей развития тысячелетия, 26 сентября 2012 года, слайд 4, имеется по адресу <http://adbi.adb.org/files/2012.09.26.cpp.sess4.2.rus.bultrikov.kazakhstan.green.economy.pdf>.

¹⁶ См. «United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) for the Republic of Kazakhstan 2010–2015» (2009), p. 16.

¹⁷ См. Secretariat of the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, *Vital Waste Graphics 3* (2012), p. 7. Имеется по адресу www.zoinet.org/web/sites/default/files/publications/vitalwaste_BR.PDF.

¹⁸ См. *Environmental Performance Reviews: Kazakhstan – Second Review* (United Nations publication, Sales No. 08.11.E.11), p. 15.

¹⁹ См. Embassy of Kazakhstan, «Country profile 2012», p. 40.

²⁰ *Environmental Performances Review: Kazakhstan*, p. 15.

дей²¹. Кроме того, поскольку в стране рассматриваются варианты развития в предстоящие годы ядерной энергетики²², отработанное радиоактивное топливо также потребует длительного хранения. Добыча урана также создает экологические и санитарные риски из-за загрязнения воды шахтными отходами в процессе добычи и из-за перевозки урана.

19. Страна не располагает надежной системой экологичного обращения с промышленными химическими веществами и пестицидами в период всего их цикла жизни. Казахстан не имеет комплексной системы обращения с отходами: 97% твердых бытовых отходов вывозится на неконтролируемые свалки и места сброса отходов, которые не соответствуют санитарным требованиям²³. В соответствии с информацией, представленной правительством Специальному докладчику, имеется 3 796 свалок, из которых 3 108 не соответствуют экологическим и санитарным нормам и требованиям. В 2013 году лишь 12% сточных вод (662,2 млн. м³) подверглось очистке, в то время как остальные 5 378,8 млн. м³ очистке не подвергались²⁴.

20. Продолжающееся загрязнение в Казахстане создает угрозу усиления проблем, связанных с доступом к безопасной воде. Широкомасштабное обследование показало, что свыше 39% населения страны не имеет постоянного доступа к безопасной питьевой воде из-за загрязнения источников воды и неудовлетворительного технического состояния систем водоснабжения²⁵. Этот вопрос особенно остро стоит в сельских районах, где доступа к безопасной питьевой воде не имеют почти две трети всех жителей²⁶.

21. Принимая во внимание указанные выше выводы и нынешние планы решения проблем загрязнения, Специальный докладчик отметил, что рациональное обращение с опасными веществами и отходами имеет низкий приоритет в повестке дня развития Казахстана, что не способствует защите прав человека в краткосрочной или долгосрочной перспективе²⁷.

II. Нормативно-правовая и политическая основа

A. Международный и региональный уровень

22. Международные договоры, ратифицированные Казахстаном, имеют приоритет перед его законами²⁸. Таким образом, все международные соглашения о правах человека и экологические соглашения, ратифицированные Казахстаном, составляют часть национальной правовой системы и могут иметь в суде прямое действие; тем не менее имеются значительные возможности расширения мас-

²¹ Период полураспада урана-235 и 238 составляет, соответственно, 713 млн. и 4 500 млн. лет.

²² См. Embassy of Kazakhstan, «Country profile 2012», p. 45. См. также Kazakhstan, «Concept for transitioning», p. 34.

²³ См. Kazakhstan, «Concept for transitioning», p. 4.

²⁴ Министерство национальной экономики, Комитет по статистике (2013 год). Имеется по адресу http://stat.gov.kz/faces/homePage/ecolog?_afzLoop=3836255389659262#%40%3F_afzLoop%3D3836255389659262%26_adf.ctrl-state%3Dm7bb69sh7_21.

²⁵ «United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) for the Republic of Kazakhstan 2010–2015», p. 16.

²⁶ Ibid.

²⁷ См. заявление по итогам поездки Специального докладчика.

Имеется по адресу www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15803&LangID=E.

²⁸ Конституция Республики Казахстан, часть 3 статьи 4.

штабов применения международных обязательств в казахстанской судебной системе²⁹.

23. Правительством ратифицировано несколько международных договоров о правах человека, которые имеют отношение к сфере мандата Специального докладчика, включая Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Конвенцию о правах ребенка. В соответствии с этими договорами Казахстан несет юридические обязательства по защите индивидов и общин путем устранения или сведения к минимуму рисков, создаваемых опасными веществами и отходами для пользования рядом прав человека, включая, но не ограничиваясь этим, права на информацию, на участие, на эффективную правовую защиту, на жизнь, на здоровье и на жилище.

24. Специальный докладчик отмечает, что, несмотря на относительно большое число ратифицированных договоров, правительство может усилить обеспечиваемую им защиту прав человека и их поощрение, ратифицировав другие основные договоры. Ратификация Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах позволила бы жителям Казахстана подавать жалобы на нарушения прав человека, касающихся опасных веществ и отходов, непосредственно в Комитет по экономическим, социальным и культурным правам.

25. Помимо своих правовых обязательств, Казахстан также демонстрирует активную политическую приверженность делу укрепления и защиты права человека в стране и за рубежом (A/67/122). Правительство приняло на себя дополнительную ответственность на глобальном и региональном уровне в отношении защиты и поощрения прав человека в результате избрания Казахстана членом Совета по правам человека (2013–2015 годы) и усилило свое сотрудничество с механизмами Совета³⁰. На региональном уровне в качестве члена и председателя (в 2010 году) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе Казахстан принял обязательство уважать права человека в соответствии с Заключительным актом Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе. В «Астанинской юбилейной декларации: на пути к сообществу безопасности 2010 года» главы государств и правительства государств – участников Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе вновь заявили о своей «приверженности концепции всеобъемлющей, основанной на сотрудничестве, равной и неделимой безопасности, начало которой положил Заключительный акт и которая сочетает поддержание мира с уважением прав человека и основных свобод и увязывает экономическое и экологическое сотрудничество с мирными межгосударственными отношениями».

26. Казахстан является участником нескольких многосторонних природоохранных соглашений, регулирующих рациональное обращение с токсичными и опасными продуктами и отходами и их удаление, включая Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, Роттердамскую конвенцию о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле и Стокгольмскую конвенцию о стойких органических загрязни-

²⁹ Например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам выразил свою обеспокоенность отсутствием ссылок на Пакт в судах страны, несмотря на конституционные гарантии прямого действия положений Пакта в рамках законодательства государства и его преимущественную силу как международного договора по отношению к законам страны (см. E/C.12/KAZ/CO/1, пункт 7).

³⁰ Например, Казахстан направил специальное приглашение мандатариям специальных процедур Совета по правам человека.

телях. Хотя они представляют собой важнейшие международные соглашения, Специальный докладчик отмечает, что эти конвенции обеспечивают защиту от ограниченной группы опасных веществ – лишь 27 из тысяч – на протяжении их цикла жизни, и поэтому необходимы действенные национальные и региональные нормативные акты, обеспечивающие надлежащую защиту от опасных веществ и отходов.

27. Казахстан также ратифицировал несколько конвенций, разработанных под эгидой Европейской экономической комиссии, включая Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусскую конвенцию). Правительство сообщило Специальному докладчику, что в процессе ратификации им находится Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей к Орхусской конвенции. Специальный докладчик приветствует это решение и призывает правительство ускорить процесс ратификации в целях усиления регулирования вредных веществ и отходов систематическим и комплексным образом в интересах поощрения прав человека, включая право на информацию.

28. В том что касается договоров Международной организации труда, Казахстан ратифицировал ряд соглашений, касающихся мандата, таких как Конвенцию о безопасности и гигиене труда и производственной среде 1981 года (№ 155), Конвенцию о защите работников от профессионального риска, вызываемого загрязнением воздуха, шумом и вибрацией на рабочих местах 1977 года (№ 148) и Конвенцию об охране труда при использовании асбеста 1986 года (№ 162). Специальный докладчик отмечает, что Казахстан не ратифицировал Конвенции о химических веществах 1990 года (№ 170).

В. Внутренний уровень

29. Конституция содержит несколько положений, защищающих здоровье общества, окружающую среду и права человека. Статья 31 устанавливает обязательства государства ставить цель охраны окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека. Кроме того, в статье 12 признаются и гарантируются права и свободы человека, в статье 15 гарантируется право на жизнь, а в статье 24 провозглашается право на свободу труда и условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены. Кроме того, в статье 25 провозглашается, что жилище неприкосновенно, а в статье 29 устанавливается право на охрану здоровья.

30. В Казахстане принят ряд мер политики и программ, касающихся прав человека, включая национальный план действий по правам человека на период 2009–2012 годов и план действий на период 2011–2014 годов по осуществлению рекомендаций, принятых в ходе универсального периодического обзора в 2010 году. В 2003 году правительством создана платформа диалога по человеческому измерению под эгидой Министерства иностранных дел, которая нацелена на поощрение многосторонней дискуссии с участием исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти и гражданского общества. В институциональной области было в 2007 году учреждено ведомство омбудсмена по правам человека, национальное правозащитное учреждение страны³¹.

³¹ Ведомство омбудсмена предприняло шаги по аккредитации Международным координационным комитетом национальных правозащитных учреждений по поощрению и защите прав человека; в апреле 2012 года Комитет рекомендовал предоставить ведомству аккредитацию категории В, что означает, что им необходима дальнейшая работа по обеспечению полного соблюдения принципов, касающихся статуса национальных учреждений по поощрению и защите прав человека (Парижских принципов).

31. Казахстан также принял несколько законодательных актов в природоохранной области, которые имеют отношение к управлению вредными веществами и отходами, включая Экологический кодекс, Водный кодекс и законы о защищаемых районах, радиационной безопасности и строительстве. В частности, вопросы, касающиеся химической безопасности, регулируют следующие законодательные акты: Трудовой кодекс (2007 года); Кодекс о здоровье народа и системе здравоохранения (2009 года); Кодекс административных правонарушений (2001 года); Уголовный кодекс (1997 года); Кодекс о налогах и других обязательных платежах в бюджет (2008 года); Закон «О лицензировании» (2007 года); а также Закон «О промышленной безопасности на опасных производственных объектах» (2002 года)³².

32. Специальный докладчик отметил, что Экологический кодекс содержит положения, которые имеют самое непосредственное отношение к сфере его мандата и содержат правозащитные принципы и нормы, существенно важные для пользования правами человека. Кодекс, принятый в 2007 году в целях согласования внутреннего экологического законодательства с международными стандартами, инкорпорирует важнейшие международные природоохранные конвенции, в частности Орхусскую конвенцию. Кодекс устанавливает право граждан на доступ к экологической информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию. Следует положительно отметить, что правительство приняло Кодекс, закрепляющий эти и другие правозащитные составляющие; вместе с тем в свете непродолжительности периода времени, за который он был разработан, необходимо тщательно проанализировать ряд его положений для устранения пробелов и возможных несоответствий между его разными составными частями.

III. Воздействие на пользование правами человека

A. Право на информацию

33. Пользование правом на информацию имеет решающее значение в контексте опасных веществ и отходов (A/HRC/30/40). Информация об опасных веществах и отходах необходима для предотвращения отрицательного воздействия, а также для того, чтобы индивиды и общины могли участвовать в процессе принятия экологических решений и добиваться правовой защиты и получать ее. Специальный докладчик подчеркивает, что для того чтобы права человека соблюдались, получали защиту, могли быть использованы и уважались, информация должна быть имеющейся в наличии, доступной, функциональной и недискриминационной (там же, пункты 32–37).

34. Казахстан несет юридическое обязательство обеспечить право на информацию в качестве участника многочисленных международных договоров о правах человека и окружающей среде, включая Международный пакт о гражданских и политических правах. Право на информацию также предусмотрено в части 3 статьи 18 Конституции Казахстана. Кроме того, право на экологическую информацию прямо упоминается в главе 21 Экологического кодекса. На Казахстане лежит обязанность разрабатывать, собирать, оценивать и обновлять информацию об опасных веществах и отходах, распространять информацию действенным образом, выявлять тех, кто подвергается риску несоразмерно большего воздействия обеспечить конфиденциальность правомерных претензий и поддерживать международное сотрудничество для осуществления права на информацию (там же).

³² Kazakhstan, «National profile».

35. Хотя прямое признание права общественности на информацию в Конституции и Экологическом кодексе заслуживает положительной оценки, Специальный докладчик считает, что связанные с информацией положения Кодекса могли бы быть улучшены путем определения права на информацию в соответствии с критериями, указанными выше, прямого установления обязанности государства и предприятий³³ и создания надлежащего механизма обеспечения ответственности, реагирующего на случаи несоблюдения.

36. В ходе своей поездки Специальный докладчик был информирован о систематических и массовых пробелах в информации. Ранее мандатарий отмечал, что отсутствие надлежащего контроля не позволяет иметь средства выявления и уменьшения экологических рисков (см. [A/HRC/24/39/Add.1](#), пункт 20). Отсутствие контроля препятствует полному и адекватному представлению качественной информации. Согласно сообщениям, из 17 приоритетных проблем, касающихся химических веществ, надлежащий объем статистических данных был собран лишь в восьми областях, в шести областях их объем не отвечает требованиям, а в трех областях данных не имеется³⁴.

37. Достойно сожаления, что государственное предприятие «Казгидромет», отвечающее за экологический мониторинг, в 1983–1999 годах закрыло примерно 47% станций мониторинга воздуха³⁵. К 2014 году у «Казгидромета» имелось в общей сложности 104 стационарных пункта сбора данных, охватывавших лишь 34 города, для мониторинга состояния атмосферного воздуха³⁶. Такой мониторинг охватывает лишь 31% территории Казахстана³⁷, при этом мониторинг ведется лишь по нескольким веществам, что намного меньше охвата, предусмотренного международными стандартами.

38. Помимо пробелов в информации по выбросам, отсутствует, недоступна или нефункциональна информация по следующим вопросам: а) свойства, виды использования и конечное преобразование промышленных химических веществ; б) использование пестицидов, включая остаточное количество пестицидов в отечественных и импортных продуктах питания; в) количества опасных веществ, попадающих в воздух, воду и почву, а также виды и количество веществ, закачиваемых под землю; г) виды и объемы загрязнителей в воде; а также е) основная информация о наличии опасных веществ в воздухе, воде, почве и организме людей до начала или расширения промышленной деятельности (см. [A/HRC/30/40](#)). Некоторые родители сообщили Специальному докладчику, что не смогли получить доступ к истории болезни и результатам анализов своих детей, которые могли подвергаться воздействию токсичных химикатов.

39. Соблюдения права на информацию влечет за собой нечто большее, чем измерение загрязнения – мы должны также измерять то, чем мы дорожим. Нынешняя практика экологического мониторинга в Казахстане выдвигает на первое место измерения уровней загрязнения. Например, Комитет по статистике составляет целый ряд экологических показателей, однако ни один из них не дает четкой

³³ В соответствии с Экологическим кодексом предприятие обязано самостоятельно контролировать экологическую информацию и представлять ее правительству.

³⁴ Kazakhstan, «National profile», table 3B.

³⁵ См. Svetlana Katorcha and others, «To the question of compliance by the Republic of Kazakhstan with the Aarhus Convention», *Green Salvation Herald* 2014, p. 28.

³⁶ Ibid.

³⁷ См. Svetlana Katorcha and others, «Kazakhstan: no information, no public, no justice» (Almaty, Arnika 2014), p. 3.

информации о влиянии на права населения, такие как право на здоровье, питание, жилище и воду³⁸.

40. Специальный докладчик сожалеет, что недостаточны данные о воздействии радиоактивных материалов на население, поскольку такие материалы вызывают большую обеспокоенность в Казахстане. Фактическое воздействие добычи и переработки урана на права человека, в особенности на здоровье, по-видимому, практически не изучены. Экологические данные должны предоставить дополнительную информацию, например о воздействии загрязнителей на жизнь затрагиваемых людей, о последствиях и о том, как свести такое воздействие к минимуму.

41. Данные должны представляться в детализированном виде³⁹, указывая воздействие загрязнителей на различные группы населения, такие как дети, женщины, пожилые люди, различные этнические группы и лица с инвалидностями или с конкретными нарушениями здоровья при уделении особого внимания тем, кто находится в маргинализованном положении, и группам населения, живущим в уязвимых ситуациях.

42. Предоставление детализированных данных укрепляет принципы прав человека, в частности принципы недискриминации и равенства. Вызывает сожаление то, что большая часть информации представляется только в агрегированном виде, включая данные, представляемые «Казгидрометом»⁴⁰. Специальный докладчик отмечает, что касающаяся раковых заболеваний информация, предоставленная ему правительством в ответ на его просьбу, недостаточно подробна для оценки того, могут ли опасные вещества оказывать негативное воздействие, в частности на группы населения, подвергающиеся более высокому риску такого воздействия, такие как дети и люди, живущие рядом с промышленными площадками.

43. Специальный докладчик отмечает значительный уровень недоверия к информации, представляемой государством и предприятиями, среди населения в целом и представителей затрагиваемых общин. Лица и группы, с которыми встречался Специальный докладчик, ставили под сомнение надежность и независимость информации и высказывали свою озабоченность по поводу того, что ввиду недостатка надежной информации они не могут осуществлять другие права, такие как право на участие и право на правовую защиту. Особое беспокойство вызывает то, что данные самостоятельного мониторинга, предоставляемые предприятиями, деятельность которых связана с производством, использованием и удалением опасных веществ и отходов, не подвергается тщательной проверке. В тех случаях, когда информация, представляемая предприятиями, проверяется государственными органами, отмечаются существенные различия⁴¹. Это создает особую проблему для жертв нарушений прав человека, которым для получения действенной правовой защиты приходится пользоваться только информацией,

³⁸ См. сайт Комитета по статистике Министерства экономики www.stat.gov.kz/faces/homePage/ecolog?_afzLoop=4704339560780831#%40%3F_afzLoop%3D4704339560780831%26_adf.ctrl-state%3D1a7hgok0sb_37.

³⁹ Несколько международных контрольных правозащитных механизмов рекомендуют представлять детализированные данные. См., например, статью 31 Конвенции о правах инвалидов, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 9 (1989) о статистических данных, касающихся положения женщин, а также Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 34 (2001) о расовой дискриминации в отношении лиц африканского происхождения.

⁴⁰ См. report of Kazakhstan on the implementation of the Aarhus Convention, p. 14.

Имеется по адресу www.unece.org/env/pp/reports_trc_implementation_2014.html.

⁴¹ OECD, «Avenues for improved response to environmental offences in Kazakhstan» (2008), pp. 21–22.

предоставляемой предполагаемым нарушителем – либо государством, либо предприятием.

44. В том что касается ограничений на информацию, Специальный докладчик находит проблематичным то, что в соответствии с частью 1 статьи 167 Экологического кодекса просьбы об экологической информации могут быть отклонены, если запрашиваемая информация отсутствует, в особенности с учетом того, что отсутствие экологической информации считается препятствием для осуществления права на информацию. Тем не менее отсутствие информации не может быть единственным основанием отказа в предоставлении информации. Другие законодательные акты, такие как Гражданский кодекс (в отношении коммерческой тайны и прав интеллектуальной собственности) и Уголовно-процессуальный кодекс (в отношении тайны уголовного судопроизводства, дознания и предварительного следствия), содержат положения о мотивах отказа в доступе к экологической информации, создавая возможность взаимных противоречий между этими нормами. Специальный докладчик обеспокоен тем, что ограничения на доступ к информации определяются чересчур широко и что ограничения на информацию, особенно коммерческую информацию, часто имеют преимущественную силу по отношению к правам населения. Правительству следует определить ограничения права на доступ к информации в полном соответствии с международными правозащитными стандартами⁴².

45. Проблемы осуществления права на информацию, по-видимому, связаны с недостатком технических возможностей. В этой связи в некоторых исследованиях указывается на отсутствие современного оборудования для выявления опасных веществ и недостаточную разработанность нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность областных и центральных лабораторий⁴³.

В. Право на участие

46. Право на участие закреплено в многочисленных правовых актах о правах человека, в частности статье 21 Всеобщей декларации прав человека и статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах. Декларация о праве на развитие, которая значительно расширила смысл участия, подчеркивает в пункте 3 статьи 2, что участие должно быть активным, свободным и конструктивным.

47. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам призывает государства консультироваться с заинтересованными сторонами в ходе оценки экологического воздействия⁴⁴. Специальный докладчик по вопросу о неблагоприятных последствиях незаконных перевозок и захоронения токсичных и опасных продуктов и отходов для осуществления прав человека подчеркивал, что правительства должны содействовать осуществлению права на участие в принятии экологических решений (A/HRC/7/21). Огромная важность общественного участия в регулировании опасных веществ и отходов также признается в международных природоохранных соглашениях⁴⁵.

⁴² Подробнее см. Special Rapporteur's statement on limitations on access to information (2014). Имеется по адресу www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/a_to_i/3rd_meeting/Presentations/3_A2I_Restrictions_OHCHR_SR.pdf.

⁴³ Kazakhstan, «National profile».

⁴⁴ Замечание общего порядка № 15 (2002) о праве на воду.

⁴⁵ См., например, Декларацию Рио-де-Жанейро об окружающей среде и развитии, принцип 10, Орхусскую конвенцию и Стратегический подход к международному регулированию химических веществ.

48. Право на участие в принятии решений закреплено в Экологическом кодексе. Статья 20 Кодекса требует от соответствующих местных государственных органов организовывать общественные слушания при проведении государственной экологической экспертизы. В соответствии с Кодексом хозяйственные предприятия или заказчики объекта экологической экспертизы обязаны организовывать общественные слушания для обсуждения документации об оценке воздействия планируемой деятельности на окружающую среду. В случае разногласий в отношении результата общественных слушаний заинтересованные лица могут в течение десяти календарных дней со дня получения выводов слушаний оспорить результаты в государственных органах или подать жалобу в суд в соответствии с гражданско-правовым законодательством Казахстана.

49. Несколько представителей общественности поделились со Специальным докладчиком своим опытом участия в общественных слушаниях, проводимых предприятиями. Они рассказали, что иногда собрания проводятся в такое время, когда жителям трудно принять в них участие. Так, когда они пришли на собрание, все места были заняты, как они считают, лицами и группами людей, которые не живут в затрагиваемом районе. По их мнению, многие организуемые предприятиями общественные слушания проводятся как формальность для выполнения государственных требований, а не как средство совершенствования планов проектов для устранения озабоченностей. В некоторых случаях общественные слушания, по-видимому, проводятся уже после принятия основных решений. Правительство признает, что имеются пробелы в законодательстве в отношении установленного порядка проведения общественных слушаний⁴⁶.

50. Специальный докладчик с удовлетворением ознакомился в ходе своей поездки с некоторыми примерами передовой практики развития общественного участия. В настоящее время правительство поддерживает деятельность 15 орхусских центров, созданных в стране для содействия участию общественности в решении экологических вопросов. Специальный докладчик посетил один из этих центров. Он также узнал о том, что местные органы власти в Усть-Каменогорске создали городской экологический совет в составе представителей государственных органов власти и гражданского общества. Городские власти также выделяют финансирование для неправительственных организаций (НПО) в целях контроля за уровнем загрязнения в городе независимо от государства или предприятий. Специальный докладчик положительно оценивает такие активные меры, принимаемые государством, как средство предоставления общественности возможностей осуществления своих прав. На национальном и региональном уровне органам власти следует не только продолжать, но и развивать такую передовую практику путем выделения необходимых ресурсов устойчивым образом и предоставления возможности выразить в ходе этого процесса свое мнение всей общественности, в том числе тем, кто выражает несогласное мнение.

51. Члены нескольких экологических НПО, с которыми встретился Специальный докладчик, согласились с тем, что в целом правительство открыто для участия НПО. Однако он с разочарованием отмечает, что большинство лиц, представителей общества и экологических активистов выразили большое разочарование в связи с видом и формой предоставляемой информации, отсутствием последующих мер после собраний и низким уровнем осуществления решений, принятых с участием общественности.

52. Специальный докладчик считает, что законодательство об общественном участии необходимо дополнительно совершенствовать. Во-первых, право на участие должно быть прописано полностью и достаточным образом. В законодательстве сохраняются расплывчатые формулировки о праве на участие, которое

⁴⁶ См. report of Kazakhstan on the implementation of the Aarhus Convention, p. 30.

выглядит как формальность, не позволяя представителям общественности пользоваться своим правом на активное, свободное и конструктивное участие. Правительству следует уточнить, что оно имеет в виду под гарантиями активного, свободного и конструктивного участия в соответствии с международными правозащитными стандартами. Для надлежащего осуществления процессов общественного участия, организуемых предприятиями, компетентному органу, наделенному полномочиями, следует изучить этот процесс для обеспечения того, чтобы собрания с общественностью проходили свободным, активным и конструктивным образом. Кроме того, необходимо создать четкие механизмы ответственности для систематического реагирования на несоблюдение и для обеспечения того, чтобы нежелательная практика не повторялась вновь.

С. Право на жизнь

53. Вредные вещества и отходы представляют собой серьезную проблему, затрагивающую право на жизнь в Казахстане. По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), число смертей, объясняющихся загрязнением воздуха, выросло с 3 710 в 2004 году до 6 354 в 2008 году, или более чем на 70% всего лишь за четыре года⁴⁷. Еще более поразительным выглядит резкий рост смертности детей в возрасте до пяти лет: она подскочила с 16 в 2004 году до 68 в 2008 году⁴⁸. Однако трудно составить полное представление о воздействии опасных веществ и отходов на право на жизнь в Казахстане, поскольку имеется немного надежных источников соответствующих данных.

54. В Международном пакте о гражданских и политических правах право на жизнь признается в качестве не допускающего отступлений и неотъемлемого права (пункт 2 статьи 4, пункт 1 статьи 6). Комитет по правам человека заявил, что право на жизнь слишком часто трактуется узко, и считает, что «неотъемлемое право на жизнь» должно пониматься в более общем плане⁴⁹. Специальный докладчик подчеркивал, что право на жизнь налагает на государство-участник строгое обязательство принимать действенные меры по предотвращению и защите от возникновения экологического вреда, угрожающего жизни людей (см. E/CN.4/Sub.2/1994/9 и Согр.1, пункт 175). Таким образом, обязательство государства по защите права на жизнь включает обязательства создавать и обеспечивать функционирование надлежащих систем контроля и раннего предупреждения для выявления опасных веществ до того, как они начнут угрожать жизни людей⁵⁰.

55. Хотя право на жизнь закреплено в статье 15 Конституции, есть сомнения в том, что правительство предпринимает все меры, необходимые для защиты этого права в соответствии с международными стандартами прав человека в контексте опасных веществ и отходов. Как было указано выше, угроза для жизни, создаваемая опасными веществами, сохраняется и, возможно, даже нарастает. В свете актуальности этого вопроса Специальный докладчик считает, что правительству следует разработать подробные краткосрочные и долгосрочные цели и задачи, планы действий, показатели успеха, а также соответствующие механизмы обеспечения ответственности для устранения случаев несоблюдения в целях защиты права на жизнь при том понимании, что право на жизнь имеет основополагающий характер для пользования другими правами.

⁴⁷ <http://apps.who.int/gho/data/view.main.I00320>.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ См. замечание общего порядка № 6 (1982) о праве на жизнь, пункт 5.

⁵⁰ См. United Nations Environment Programme, *UNEP Compendium on Human Rights and the Environment*, p. 12.

Д. Право на здоровье

56. Право каждого на пользование наивысшим достижимым уровнем физического и психического здоровья признается в статье 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Помимо обеспечения соблюдения этого права в соответствии со статьей 24 Конвенции о правах ребенка правительства несут обязанность принимать во внимание опасности и риски загрязнения окружающей среды. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам высказал то замечание, что улучшение положения дел во всех аспектах экологической и промышленной гигиены включает, в частности, предотвращение и снижение подверженности населения воздействию опасных веществ, таких как радиация и вредные химические вещества, или других неблагоприятных экологических условий, которые прямо или косвенно влияют на здоровье людей⁵¹. Обязательства Казахстана в соответствии с международными договорами о правах человека и его Конституцией требуют от правительства защищать здоровье населения от опасных веществ и отходов, в том числе путем выработки и проведения политики, нацеленной на снижение и ликвидацию загрязнения воздуха, воды и почв⁵².

57. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и Комитет по правам ребенка выражали озабоченность последствиями вредных веществ и отходов для пользования правом на здоровье в Казахстане. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам рекомендовал Казахстану предпринять немедленные шаги по устранению экологических рисков, которые затрагивают здоровье населения, строго соблюдать свое экологическое законодательство и предоставить Комитету информацию о имеющихся средствах правовой защиты (E/C.12/KAZ/CO/1). Комитет по правам ребенка выразил озабоченность воздействием загрязнения на детей, рекомендовав Казахстану принять все необходимые меры по предотвращению и устранению пагубных последствий экологической деградации для детей, включая загрязнение окружающей среды и продуктов питания (CRC/C/15/Add.213, пункт 60).

58. Помимо случаев, связанных с загрязнением воздуха, до сведения Специального докладчика было доведено несколько других случаев, связанных с последствиями для права на здоровье. В одном случае 28 ноября 2014 года 19 детей и 3 взрослых внезапно потеряли сознание и у них начались конвульсии в селе Березовка, примерно в 5 км от одного из крупнейших в мире газоконденсатных месторождений (Карачаганак). Это месторождение совместно эксплуатируется консорциумом иностранных инвесторов («Эни», «Би-пи Групп», «Шеврон» и «Лукойл») вместе с государственной компанией «КазМунайГаз». Через несколько дней врачи констатировали, что симптомы похожи на отравление сероводородом. Жители сообщают, что вредные вещества попали с нефтепромыслов, что эти компании отрицают, заявляя, что их контрольно-измерительное оборудование не показало какого-либо превышения максимальных уровней выбросов в момент отравления. Специальному докладчику сообщили, что контрольно-измерительные станции установлены в два раза выше, чем обычно (6 м вместо 3 м), и что непосредственно перед наблюдавшимися расстройствами здоровья на объекте произошла авария электрического оборудования, что, возможно, объясняет, как мог произойти большой выброс и почему ничего не было зарегистрировано.

⁵¹ Замечание общего порядка № 14 (2000) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья, пункт 15.

⁵² Там же, пункт 36.

59. Следует отметить, что население, по-видимому, подвергается риску хронических медицинских проблем, страдая от них, а не только риску серьезных аварий. Медицинский осмотр жителей Березовки показал, что 80% детей страдают от легочных болезней; 21% населения имеет сердечно-сосудистые заболевания, а 14% – заболевания пищеварительной системы⁵³.

60. Инцидент в Березовке имел каскадирующие последствия для остального населения Казахстана: в частности, на территории страны, по-видимому, распространился психологический эффект. То, что произошло и чего не произошло в Березовке, вызывает озабоченность людей, живущих в других местах. В ходе поездки люди, живущие в нескольких километрах от Березовки, выражали Специальному докладчику свою встревоженность случившимся, беспокоясь о том, что им придется делать, если что-то похожее случится и в их селе.

61. Отвечая на просьбу о переселении потерпевших и других жителей Березовки, правительство начало расследование; тем не менее итогом расследования стал тот вывод, что имеющихся данных недостаточно для обоснования переселения жителей села. После поездки правительство информировало Специального докладчика, что оно провело среди жителей Березовки опрос по поводу их предпочтений в случае переселения и что жителям села было сообщено о возможности переселения. Однако к настоящему времени каких-либо официальных выводов о причине случившегося не имеется, не составлено конкретного плана переселения и никто не был переселен, хотя проблемы остаются. К сожалению, население Березовки по-прежнему живет в токсичной среде, подвергаясь серьезному риску нарушения их права на здоровье. Хотя правительством приняты определенные меры, Специальный докладчик не убежден в том, что нарушения права на здоровье жителей Березовки были устранены в соответствии с международными стандартами в области прав человека, которые подчеркивают, что жертвы нарушений права на здоровье должны иметь доступ к эффективным судебным или другим соответствующим средствам защиты. Все жертвы таких нарушений должны иметь право на получение надлежащего возмещения, которое может принимать форму реституции, компенсации, сатисфакции или гарантий неповторения⁵⁴. Правительству и предприятию следует принять все необходимые меры для предоставления жертвам надлежащих и эффективных средств правовой защиты в соответствии с международным правом и стандартами в области прав человека.

62. До сведения Специального докладчика был доведен случай в Калачах, известной как «сонная деревня». В последние три года многие жители Калачей сталкиваются с медицинскими проблемами и страдают от потери памяти и галлюцинаций и спят по несколько суток, просыпаясь только при помощи медицинского вмешательства. Согласно имеющейся статистике, от этой загадочной болезни страдает каждый четвертый житель деревни, при этом как минимум один человек пережил восемь таких эпизодов⁵⁵. В советскую эпоху в Калачах велась добыча урана; в 1992 году рудник был закрыт. Как сообщают местные жители, три года назад рудник был вновь открыт, были проведены определенные работы. Жители поселка связывают это заболевание с добычей урана, однако его причи-

⁵³ См. «80% детей из села Березовка страдают легочными заболеваниями», *Уральская неделя*, 7 января 2015 года. Имеется по адресу www.uralweek.kz/2015/01/07/80-detej-iz-sela-berezovka-stradayut-legochnymi-zabolevaniyami-oblzdrav/.

⁵⁴ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 14, пункт 59.

⁵⁵ См. Laura Clark, «What's causing this village's weird sleeping sickness epidemic?», *smithsonian.com*, 23 March 2015. Имеется по адресу www.smithsonianmag.com/smart-news/whats-causing-villages-weird-sleeping-sickness-epidemic-180954711/?no-ist.

ны полностью неизвестны. Министерство здравоохранения⁵⁶ и Национальный ядерный центр⁵⁷ считают, что причиной может быть отравление угарным газом, однако до сих пор официального заключения не имеется.

63. Благодаря усилиям правительства, было переселено примерно 100 жителей поселка. Однако большинство его жителей, примерно 400 человек, по-прежнему живут в Калачах, поскольку они отказались принять условия переселения, предложенные правительством, которые первоначально включали только денежную помощь в съеме жилья. Впоследствии Специальному докладчику стало известно, что правительство рассматривает возможность расширения пределов компенсации от субсидий на квартирную плату до приобретения жилья в собственность. Однако эти меры по-прежнему не соответствуют международным стандартам в области прав человека. В этой связи Специальный докладчик напоминает, что финансовое возмещение в случае переселения должно основываться на полной и справедливой компенсации и реабилитации и что жертвы имеют право на справедливое возмещение любых потерь личного имущества, недвижимости или другого имущества или предметов, включая личные права и интересы, а также экономически оцениваемого ущерба, включая физический или психический вред⁵⁸. Специальный докладчик выражает свою серьезную обеспокоенность в отношении населения, которое страдает от физического и психического ущерба в результате неизвестного вредного вещества в Калачах, и настоятельно призывает правительство предоставить действенное возмещение затронутому населению в соответствии с международными стандартами в области прав человека.

Е. Право на жилище

64. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам считает, что право на достаточное жилище включает право жить где бы то ни было в безопасности, мире и с достоинством⁵⁹. Для соблюдения международных стандартов достаточное жилище должно быть пригодным для жилья в плане предоставления жителям защиты от угроз здоровью⁶⁰.

65. По поводу достаточного жилища в Казахстане имеются серьезные озабоченности. Многие крупные города страны сформировались вокруг рудников и других горных выработок, металлургических предприятий и центров тяжелого машиностроения и нефтегазовых месторождений. Эти предприятия являются локомотивом недавнего роста страны, однако почти неизбежно они используют, производят или выбрасывают большие количества опасных веществ и отходов, создавая серьезные риски для людей, живущих в соседних районах. Несмотря на то, что в настоящее время внедряются более совершенные технологии и методы производства и происходит перебазируание некоторых промышленных объектов, общий итог, по-видимому, недостаточен для уменьшения серьезных рисков, которые создает быстрый рост экономики страны для пользования правом на достаточное жилище.

⁵⁶ См. «Le mystère du "village endormi" kazakh enfin résolu?», *Le Monde*, 21 июля 2015 года. Имеется по адресу www.lemonde.fr/asia-pacifique/article/2015/07/21/le-mystere-du-village-endormi-kazakh-enfin-resolu_4692696_3216.html#wIPIPOEmpUdwAwXv.99.

⁵⁷ «Казахстанские ученые близки к разгадке "сонной болезни" в селе Калачи в Казахстане», *Новости – Казахстан*. Имеется по адресу <http://newskaz.ru/regions/20150525/8111060.html>.

⁵⁸ Основные принципы и руководящее указание, касающееся выселений и перемещений по соображениям развития.

⁵⁹ Там же.

⁶⁰ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечания общего порядка № 4 (1991) о праве на достаточное жилище, пункт 8 d).

66. Одна из наиболее острых жилищных проблем, которую смог заметить Специальный докладчик, – необходимость обеспечения достаточным жилищем людей в районах с высоким риском. В Казахстане законодательство требует установления санитарно-защитных зон, районов, которые отделяют опасные промышленные зоны от близлежащих районов жилой застройки. Если дом расположен на территории, включенной в санитарно-защитную зону, его использование в качестве жилого помещения незаконно. Однако Специальный докладчик отмечает, что многие из тех, кто живут за пределами санитарно-защитных зон, также подвергаются высокому риску из-за загрязнения.

67. Специальный докладчик встретился с представителями государственных ведомств, затрагиваемыми лицами и представителями общества, которые выразили свою обеспокоенность вопросами, касающимися санитарно-защитных зон. Государственные должностные лица выразили разочарованность неспособностью урегулировать ситуацию людей, живущих в таких зонах. Пояснялось, что, несмотря на политическую волю, ограниченные местные бюджеты не позволяют переселять людей, живущих в этих районах с высоким риском, многие из которых город унаследовал от советской эпохи. Эти должностные лица также отметили, что переселение связано с юридическими проблемами.

68. Хотя Специальный докладчик высоко оценивает открытость правительства и его готовность обсуждать финансовые и юридические проблемы, связанные с переселением, люди, живущие в районах с высоким риском, по-прежнему страдают от продолжающихся нарушений прав человека. Люди, живущие в санитарно-защитных зонах, не могут никуда выехать, не имеют возможности продать свои дома для переезда, а также не имеют возможности затратить необходимые средства для ремонта своего жилья.

69. В Атырау представители общественности сообщили Специальному докладчику, что деревня, в которой они живут, была включена в санитарно-защитную зону в 2011 году, поскольку в близлежащей промышленной зоне были созданы новые производства. На протяжении нескольких лет с населением не проводилось необходимых консультаций и ему не было предоставлено нужной информации; что касается планов переселения местных жителей, то они получили только одно письменное уведомление, в котором лишь сообщалось, что они будут переселены. Эти жители не могут никуда выехать из этой зоны, ожидая переселения, сталкиваясь с ухудшением их условий жизни, однако не имея возможности переселиться самостоятельно. Существенное затягивание переселения вызывает сожаление. Кроме того, эта практика не соответствует международным стандартам в области прав человека, имеющим отношение к переселению в результате хозяйственного проекта. В пункте 38 основных принципов и руководящих указаний, касающихся выселений и перемещений по соображениям развития, подчеркивается, что, среди прочего, те, кто затронут таким переселением, имеет право на соответствующую информацию, всесторонние консультации и участие на протяжении всего процесса.

70. Подчеркивая, что финансовая компенсация ни при каких обстоятельствах не должна быть приравнена к надлежащей правовой защите, Специальный докладчик считает, что схема компенсации в случае переселения может и должна быть улучшена, чтобы она была приведена в соответствие с международными стандартами в области прав человека. Он напоминает правительству, что в основных принципах и руководящих указаниях, касающихся выселений и перемещений по соображениям развития, изложены подробные стандарты, которые должны быть соблюдены до выселения, в ходе выселения и после него.

71. Специальный докладчик отметил многочисленные конфликты между затрагиваемыми общинами и властями по поводу компенсации. При установлении са-

нитарно-защитной зоны жителям затрагиваемых мест предоставляется право на компенсацию, а сама стоимость их имущества должна быть оценена. К сожалению, оценка компенсации, по-видимому, не соответствует международным стандартам в области прав человека. Жители санитарно-защитных зон, желающие переехать, сообщали Специальному докладчику, что оценка стоимости их имущества производится ненадлежащим образом. Например, оценка часто производится после того, как стоимость имущества упала в результате установления такой зоны. Их источники доходов, такие как деревья, оцениваются только по их рыночной стоимости без учета потенциальной стоимости. Кроме того, не производится полной оценки медицинских проблем, возникших среди жителей.

Е. Право на эффективную правовую защиту

72. Пункт 3 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах устанавливает обязательство государств гарантировать жертвам нарушений прав человека эффективное средство правовой защиты. В своем замечании общего порядка № 31 (2004) о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства – участники Пакта, Комитет по правам человека отметил, что лицам, чьи права были нарушены, должно быть предоставлено возмещение. В том что касается опасных веществ и отходов, прежний Специальный докладчик заявил, что государство обязано также предоставить эффективные средства правовой защиты и реституцию жертвам этих нарушений, имевших место в результате подверженности воздействию опасных химических веществ (см. [E/CN.4/2006/42](#), пункт 45). Орхусская конвенция требует от участников обеспечить, чтобы общественность имела доступ к эффективным судебным и административным процедурам, включая средства правовой защиты.

73. Помимо обязательства государств обеспечить эффективное средство правовой защиты, Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций в отношении «защиты, соблюдения и средств правовой защиты» излагается ответственность предприятий за уважение прав человека, соблюдение требования должной заботы о правах человека и за создание механизмов рассмотрения жалоб на оперативном уровне или участия в них без воспрепятствования доступу к альтернативным механизмам в случае, когда хозяйственной деятельностью причинен любой вред, и при обеспечении надлежащей подотчетности и действенного возмещения.

74. Статья 13 Экологического кодекса предусматривает право физических лиц на предъявление исков о возмещении вреда, причиненного их здоровью и имуществу вследствие нарушения экологического законодательства. Однако ныне действующее законодательство не устанавливает четкой и конкретной процедуры возмещения ущерба для определения подсудности по гражданским делам, связанным с исками экологических НПО, что в некоторых случаях ведет к необоснованному отказу судов от принятия исков⁶¹.

75. Во всем Казахстане имеются районы, где уровень загрязнения представляет опасность для здоровья их жителей. В некоторых случаях люди живут в районах, которые государство объявило небезопасными, например в санитарно-защитных зонах, о которых говорилось выше. Несмотря на признание государством того, что эти районы опасны для жизни людей, и несмотря на то что оно знает о желании жителей переселиться, люди продолжают жить в санитарно-защитных зонах против своей воли. Те из них, которые желают переселиться, оказываются ли-

⁶¹ См. report of Kazakhstan on the implementation of the Aarhus Convention, p. 37.

шенными доступа к эффективным средствам правовой защиты. Вместе с тем проблема предоставления эффективного средства правовой защиты не ограничивается теми, кто живет в санитарно-защитных зонах. Во всей стране люди страдают от пагубных последствий загрязнения для здоровья.

76. Право на эффективное средство правовой защиты применительно к этим и другим нарушениям прав человека из-за опасных веществ и отходов имеет много элементов, включая профилактику. Без мер по профилактике, в частности уменьшения риска и очистки, будут по-прежнему нарушаться права будущих поколений. Правительством были предприняты определенные шаги по устранению последствий загрязнения. Однако огромное число известных загрязненных мест по-прежнему нуждаются в санитарной очистке, причем некоторые из них находятся в пределах городов, и необходимы более активные усилия по выявлению загрязненных мест, которые еще не известны.

77. Нынешняя система штрафов за нарушения, связанные с загрязнением, не обеспечивает действенного предотвращения вреда и эффективных средств правовой защиты. Из бесед с представителями государственных органов следует, что эта система недостаточно эффективна в плане предоставления средств правовой защиты жертвам или устранения или прекращения загрязнения и функционирует скорее как источник доходов для государства, а не средство предупреждения нарушений. Специальный докладчик с обеспокоенностью узнал о том, что в нескольких случаях правительство вводило мораторий на взимание штрафов с малых и средних предприятий за превышение предельных норм выбросов. Правительство признало широко распространенную проблему коррупции, которая могла послужить мотивом введения моратория. В одном исследовании Организации экономического сотрудничества и развития утверждалось, что созданная в стране система штрафов за загрязнение часто рассматривается как способ пополнения доходов, а не как мера по предотвращению загрязнения⁶².

78. Кроме того, внимание Специального докладчика обращалось на несколько случаев, когда суды устанавливали нарушения экологического законодательства и издавали распоряжения о возмещении ущерба, например, предписывая меры по защите лиц, подвергающихся риску, однако осуществление этих мер не было обеспечено.

79. В другом случае жители, чье состояние здоровья и уровень жизни резко ухудшились в результате выбросов опасных веществ вследствие нарушений при эксплуатации цементного завода рядом с их домом, представили сообщение Комитету по вопросам соблюдения Орхусской конвенции. В своем решении Комитет пришел к выводу, что непредоставление Казахстаном эффективных средств правовой защиты в процессе рассмотрения жалобы, в соответствии с которой государственный орган не обеспечил выполнения экологического законодательства, представляет собой нарушение им своих обязательств по предоставлению доступа к правосудию. Комитет также пришел к выводу, что суды должным образом не проинформировали стороны о времени и месте проведения слушаний и о принятом решении, что представляет собой несоблюдение требований Конвенции (см. ECE/MP.PP/2008/5/Add.5, пункт 19).

80. Специальный докладчик отмечает ограниченность ресурсов, имеющихся у Казахстана, для содействия затрагиваемым местным общинам в получении эффективных средств правовой защиты с помощью судебной системы. Доступ к судебным средствам правовой защиты стоит дорого; помимо судебных сборов, могут возникнуть другие связанные с этим расходы, например адвокатские гонорары, проездные расходы и потери заработка.

⁶² См. OECD, «Avenues for improved response», p. 6.

IV. Выводы и рекомендации

81. Приветствуя прогресс, достигнутый правительством в решении как унаследованных им, так и вновь возникших проблем токсичных веществ, а также провозглашенную правительством приверженность делу защиты и поощрения прав человека, Специальный докладчик представляет правительству следующие рекомендации в отношении сведения к минимуму отрицательных последствий опасных веществ и отходов для прав человека.

82. Законодательство и принципы в области прав человека должны находиться в центре политики правительства в вопросах опасных веществ и отходов в отношении как процесса, так и результатов и служить средством, позволяющим выявлять проблемы и задавать ориентиры для краткосрочных и долгосрочных планов, в том числе в процессе формирования политики. Специальный докладчик рекомендует правительству оценивать и периодически переоценивать политику и программы, имеющие отношение к производству, использованию, выбросам и удалению опасных веществ и отходов, с учетом законодательства и стандартов в области прав человека. Он также рекомендует правительству принять все необходимые меры для того, чтобы права человека принимались во внимание при регулировании химических веществ и отходов с помощью национальных, медицинских, трудовых, социальных, экономических и экологических программ в целях обеспечения пользования всеми правами человека, на которые воздействуют опасные вещества, без дискриминации.

83. Принимая во внимание непропорциональное воздействие, ощущаемое различными общинами по всей стране, Специальный докладчик настоятельно призывает правительство активизировать усилия по выявлению и защите таких общин. Следует организовать образование в вопросах прав человека и экологических прав для всего общества в целях расширения возможностей правообладателей на основе повышения осознания ими своих прав. Такие образовательные программы должны также быть ориентированы на соответствующих государственных должностных лиц для обеспечения того, чтобы они в полной мере были информированы об ответственности носителей обязанностей.

84. Специальный докладчик рекомендует правительству вновь создать министерство окружающей среды и вновь передать функции по защите здоровья людей от опасных веществ и отходов Министерству здравоохранения. Переходя далее, он настоятельно рекомендует правительству усилить координацию и слаженность действий между государственными и негосударственными субъектами для более действенного обеспечения обоснованного регулирования опасных веществ и отходов в целях защиты прав человека.

85. Правительству следует более действенным образом обеспечивать выполнение судебных решений об опасных веществах и отходах и реальное применение норм международного права в области прав человека и окружающей среды в судах страны. При этом государству следует обеспечить, чтобы все соответствующие должностные лица, в особенности работники органов прокуратуры и суда и адвокаты, получали необходимую подготовку в вопросах международных норм и стандартов в области прав человека и окружающей среды.

86. Специальный докладчик настоятельно рекомендует правительству усилить осуществление ныне действующего экологического законодательства и мер политики. Он настоятельно призывает правительство устранить все препятствия для их действенного осуществления, включая коррупцию,

а также усилить взаимодействие с гражданским обществом в качестве партнеров по осуществлению. Правительству следует также дополнительно уточнить, какая сторона несет ответственность в случае несоблюдения законодательства и мер политики.

87. Специальный докладчик рекомендует правительству обеспечить, чтобы все структуры – иностранные, отечественные и государственные, как крупные, так и малые, – соблюдали законодательство для защиты людей и окружающей среды от опасных веществ при одновременной активизации усилий по борьбе с коррупцией.

88. Помимо судебных мер, Специальный докладчик рекомендует правительству создать независимый, эффективный и пользующийся доверием механизм приема и рассмотрения жалоб лиц и групп для предоставления информации об их правах и помощи в устранении нарушений прав человека, вызванных токсичными веществами. В рамках механизма приема и рассмотрения жалоб необходимо создать независимый контрольный орган в целях проверки информации, полученной от правительства и предприятий, и дополнительного обеспечения предоставления независимой и надежной информации соответствующим группам населения.

89. Ведомству омбудсмена следует активизировать свои усилия по решению проблем прав человека, связанных с опасными веществами и отходами. Необходимо выделить достаточные людские, финансовые и технические ресурсы, которые позволили бы ведомству выполнять свои функции на началах независимости от любых государственных органов. Этому ведомству также следует повысить свой статус в полном соответствии с принципами, касающимися статуса национальных учреждений по поощрению и защите прав человека (Парижскими принципами).

90. Специальный докладчик настоятельно призывает правительство активизировать усилия по выявлению, обеспечению безопасности и обезвреживанию мест токсичного и радиоактивного загрязнения, привлекать нарушителей к ответственности и обеспечивать неповторение.

91. Специальный докладчик настоятельно призывает правительство создать комплексную и надежную систему регулирования промышленных химических веществ и пестицидов, включая химические вещества в изделиях, меры защиты работников, а также соображения безопасности продуктов питания, в соответствии с принципами прав человека. Он рекомендует правительству более действенным образом отразить вопросы обоснованного регулирования химических веществ и отходов в повестке дня развития. Специальный докладчик также рекомендует правительству учитывать Глобальный план действий, разработанный в рамках Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ, в качестве типовой схемы мероприятий, необходимых для защиты прав человека от нарушений правил регулирования опасных веществ и отходов.

92. Специальный докладчик призывает правительство ставить более масштабные цели по отходу от ископаемого топлива, отмечая, что нынешний план предусматривает резкое увеличение в предстоящие десятилетия использования угля в качестве топлива для выработки электроэнергии.

93. Специальный докладчик настоятельно призывает правительство быстро ускорить свои усилия по снижению загрязнения воздуха стационарными источниками и транспортом, повышая роль сферы здравоохранения и взаимодействуя со Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) в вопросах осуществления руководящих принципов качества воздуха ВОЗ

и, в соответствующих аспектах, резолюции о загрязнении воздуха, принятой Всемирной ассамблеей здравоохранения на своей шестьдесят восьмой сессии в 2015 году.

94. Специальный докладчик настоятельно призывает все соответствующие государственные органы немедленно принять меры по обеспечению эффективных средств правовой защиты для жителей Березовки, Калачей и других населенных пунктов, живущих в токсичной внешней среде, в соответствии с международными нормами и стандартами в области прав человека. Правительству следует усилить взаимодействие с ВОЗ в связи с сообществами, сталкивающимися с отрицательными последствиями токсичных веществ, и следовать рекомендациям ВОЗ применительно к Березовке, Калачам и другим случаям, в которых она оказывает свое содействие.

95. При вынесении санкций за нарушения, связанные с загрязнением, Специальный докладчик рекомендует не использовать штрафы для финансирования деятельности, которая не имеет прямого отношения к уменьшению будущего ущерба от такого загрязнения. Например, средства следует использовать для внедрения технологий по уменьшению загрязнения и передового опыта предотвращения новых его случаев, устранения загрязнения, улучшения медицинского обслуживания и систем мониторинга и укрепления других элементов, необходимых для защиты прав человека, затрагиваемых загрязнением. Специальный докладчик рекомендует правительству создать специальный фонд для жертв опасных веществ, призванный обеспечить своевременную и действенную защиту пострадавшего населения, включая в необходимых случаях переселение, чтобы избежать задержек, обычно вызываемых юридическими и административными процедурами.

96. Специальный докладчик рекомендует правительству требовать от всех предприятий, действующих в пределах его юрисдикции, иметь конкретные правила, касающиеся соблюдения прав человека и осуществления руководящих принципов предпринимательской деятельности и прав человека. Он подчеркивает, что государственные предприятия, поскольку те являются продолжением государства, должны защищать права человека. Правительству следует обеспечить, чтобы предприятия всегда использовали наилучшие из имеющихся технологии и передовую экологическую практику для уменьшения объема опасных веществ, используемых, производимых и вырабатываемых добывающими предприятиями.

97. В соответствии с международными стандартами в области прав человека предприятия, деятельность которых связана с опасными веществами и отходами, должны приложить максимум усилий для того, чтобы обеспечить возмещение жертвам, уменьшить загрязнение, причиненное их деятельностью и хозяйственными связями, и принимать правила сведения к минимуму отрицательного воздействия на окружающую среду и на права человека. Специальный докладчик настоятельно призывает правительство обеспечить, чтобы предприятия, действующие в пределах его юрисдикции, всегда использовали передовую экологическую практику и лучшие имеющиеся технологии, чтобы предотвращать международное перебазирование загрязняющих производств и обеспечивать переход к более чистой, здоровой и зеленой экономике.

98. Правительству следует гарантировать, чтобы защитники окружающей среды и прав человека могли осуществлять свои права, а также обеспечить, чтобы они пользовались надлежащей защитой от посягательств, угроз, нападок и запугивания.

99. Для более полного осуществления права на информацию правительству следует ратифицировать и осуществить Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей к Орхусской конвенции в целях оптимизации национальной системы учета выбросов и переноса загрязнителей. Кроме того, правительству следует создать благоприятные условия для немедленного и действенного осуществления Протокола после его ратификации, помимо соблюдения существующих обязательств по Орхусской конвенции.

100. Правительству следует ратифицировать Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, тем самым предоставив возможность подачи заявлений о нарушении экономических и социальных прав в Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, в особенности заявлений, в которых фигурируют опасные вещества и отходы.

101. Специальный докладчик призывает на постоянной основе осуществлять процесс внесения поправок в Экологический кодекс как в плане процедур, так и в плане результатов, которые следует увязывать с международными нормами и стандартами в области прав человека при уделении особого внимания социально незащищенным и уязвимым группам населения. В процессе внесения поправок следует также активным образом учитывать голос всех соответствующих заинтересованных сторон, в особенности активистов – правозащитников и экологов, при выявлении пробелов и укреплении положений Кодекса.