

ПРАВА ДЕТЕЙ
И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА
В РЕСПУБЛИКЕ
КАЗАХСТАН





ВВЕДЕНИЕ

Права детей на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду становятся все более значимым вопросом современной системы защиты прав детей. Распространение международно-правового режима запрета на вовлечение детей в наихудшие формы детского труда, постепенное повышение минимального возраста, с которого дети участвуют в трудовой деятельности, привели к значительному снижению факторов эксплуатации детей и насилия над детьми для их здоровья и развития. В то же время ухудшение качества окружающей среды во многих странах мира становится преобладающим фактором неблагоприятных воздействий на здоровье детей.

В 2018 году Специальным докладчиком Джоном Х. Ноксом для Совета ООН по правам человека был опубликован доклад о взаимосвязях между правами детей и охраной окружающей среды. Согласно международным оценкам, приведенным в данном докладе, ни одна из возрастных групп населения не подвергается более высоким уровням экологического вреда нежели дети. При этом в качестве наиболее уязвимой к экологическому вреду детской возрастной группы выделяются дети в возрасте до 5 лет.¹ В докладе приводятся данные Всемирной организации здравоохранения, что из 5.9 млн. случаев смерти детей в возрасте до 5 лет, зарегистрированных в 2015 году, свыше 1,5 млн случаев смерти, можно было бы предотвратить путем сокращения экологических рисков. Таким образом, около четверти от общего числа случаев смертности среди детей в возрасте до 5 лет связывается с неблагоприятным воздействием окружающей среды.

Дети в Казахстане также относятся к наиболее уязви-

¹ Документ ООН A/HRC/37/58 от 24 января 2018 года.

мой группе населения в отношении экологического вреда. Наиболее резонансным стал случай массового отравления 28 ноября 2014 года 25 детей в поселке Березовка Западно-Казахстанской области. Он связывается с воздействием токсичных выбросов с Карачаганакского нефтегазоконденсатного месторождения.² В октябре 2016 года средства массовой информации опубликовали информацию о всплеске заболевания среди детей в Усть-Каменогорске с одинаковыми симптомами кашля, першения в горле, температуры и металлического вкуса во рту.³ Оба случая массового отравления детей общественное мнение однозначно соотносило с вредным воздействием загрязняющих веществ от промышленных источников. Однако местными властями и органами здравоохранения, виновными компаниями эта связь официально так и не была подтверждена. Эти случаи являются свидетельством отсутствия в стране адекватной системы мониторинга неблагоприятного воздействия загрязнения на здоровье детей, эффективных средств их правовой защиты, в том числе возможности для доказательства экологического вреда для жизни и здоровья.

Данный доклад по детям и окружающей среде в Казахстане подготовлен ОФ «Социально-Экологический Фонд» в рамках проекта, поддержанного Благотворительным Фондом «Сорос-Казахстан». Его целью является представление базовой ситуации по детям и окружающей среде в стране с целью определения основы для обсуждения, разработки и реализации мер

² <https://crudeaccountability.org/kazakhstan-doctors-recognize-the-children-of-berezovka-kazakhstan-are-seriously-ill-but-do-not-offer-appropriate-treatment/>

³ <https://informburo.kz/novosti/massovoe-zabolevanie-detey-v-ust-kamenogorske-zhiteli-svyazyvayut-s-vrednymi-vybrosami.html>

по улучшению ситуации в сфере защите прав ребенка на здоровую окружающую среду. В первой части доклада приводится обзор доступных ключевых источников информации, представляющих интерес для рассмотрения вопроса связи здоровья детей с вредными экологическими воздействиями. Рассматриваемые источники включают тематические доклады международных организаций, ежегодные статистические сборники по детям и охране здоровья, национальные доклады о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов. Во второй части дается анализ основных положений по правам детей и окружающей среде Экологического кодекса, Закона «О правах ребенка в Республике Казахстан», Кодекса о здоровье народа и системе здравоохранения. В ней также рассматриваются возможные подходы по правовой защите детей от экологического вреда, соответствующие институциональные основы и определяются существующие барьеры и направления для развития. Третья часть дает обзор основных актов международного права по детям и окружающей среде и доступных международных механизмов для защиты прав детей от экологического вреда. Она позволяет повысить общественную осведомленность по возможностям защиты прав детей на здоровую окружающую среду на международном уровне. Завершается доклад выводами и рекомендациями, разработанными и представленными для разработки мер по обеспечению доступности данных по детям и окружающей среде в Казахстане, повышению общественной осведомленности в данной сфере, разработке эффективных средств правовой защиты детей в отношении экологического вреда. Рекомендации направлены на совершенствование норм экологического законодательства и усиление механизмов защиты прав детей в отношении экологического вреда.

ОБЗОР КЛЮЧЕВЫХ ИСТОЧНИКОВ ПО ВКЛЮЧЕННОСТИ ИНФОРМАЦИИ И ДАННЫХ ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКОМ ВРЕДЕ ЗДОРОВЬЮ ДЕТЕЙ

В соответствии с современными международными подходами вопросы прав детей и окружающей среды рассматриваются в отношении следующих основных потенциальных факторов экологического вреда для здоровья детей:

- *загрязнение атмосферного воздуха;*
- *загрязнение воды;*
- *химические вещества, токсические вещества и отходы;*
- *изменение климата.*

В частности, такой подход к классификации основных факторов воздействия использован в докладе 2018 года по детям и окружающей среде Специальным докладчиком по вопросу о правозащитных обязательствах, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой Джоном Ноксом. Он охватывает вредные воздействия на здоровье детей антропогенных загрязнений трех сред окружающей среды (воздуха, воды и земли), а также изменения климата как фактора, который усугубляет эти воздействия и повышает риски для детей, связанными с экстремальными природными явлениями (наводнениями, лесными и степными пожарами, засухами, связанными с ними эпидемиями инфекционных болезней и т.д.)

Обзоры результативности экологической деятельности, проводимые экспертами Европейской Экономической Комиссией ООН (ЕЭК ООН) представляют еще один ключевой международный источник информации об окружающей среде и здоровье детей. В Третьем обзоре результативности экологической деятельности в Республике Казахстан, опубликованном в 2019 году, был отмечен прогресс со снижением младенческой и детской смертности, включая значительное снижение для детей рисков, связанных с инфекционными болезнями. В то же время эксперты ЕЭК ООН пришли к выводу, что химическое загрязнение атмосферного воздуха, воздуха в помещениях, воды, земли повышают для населения Казахстана, в особенности для детей, риски неинфекционных заболеваний, связанных с экологическими факторами.⁴

По оценкам Всемирной организации здравоохранения среди детей в возрасте 0-14 лет доля смертей, вызванный неблагоприятным воз-

4 *Казахстан. Обзоры результативности экологической деятельности. Третий обзор, ЕЭК ООН, 2019, стр. 428, http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/ECE_CEP_185_Rus.pdf*

действием на окружающую среду, составляет 36%. В рамках глобального исследования по 12.6 млн. случаев были определены следующие 10 основных причин детской смертности, связанной с загрязнением и ухудшением состояния окружающей среды:

- *диарея;*
- *инфекции нижних дыхательных путей;*
- *неумышленные травмы;*
- *малярия;*
- *травмы в результате ДТП;*
- *хроническая обструктивная болезнь легких;*
- *перинатальные болезни;*
- *ишемическая болезнь сердца;*
- *кластерные детские болезни;*
- *нарушения умственных способностей в результате воздействия свинца.⁵*

Обзор статистических данных по охране здоровья в Казахстане показывает снижение показателей

5 *Prüss-Üstün A, Corvalán C., Preventing disease through healthy environments: a global assessment of the burden of disease from environmental risks, World Health Organization, 2006, с. 60, https://www.who.int/quantifying_ehimpacts/publications/preventing-disease/en/*

Таблица 1. Смертность детей в возрасте 0-14 лет в Казахстане

Причины смертности	на 100 000 детей соответствующего возраста				
	2005	2010	2015	2016	2017
Инфекционные и паразитарные болезни	7.72	7.42	5.35	4.47	4.82
Новообразования	4.61	4.48	4.56	4.04	3.53
Болезни системы кровообращения	2.14	3.42	3.59	2.91	2.90
Болезни органов дыхания	24.17	19.39	9.19	6.68	6.23
Болезни органов пищеварения	1.79	1.71	1.85	1.11	1.27
Внешние причины смерти	33.7	28.32	19.65	17.81	17.17
Всего	73.7	64.73	44.18	37.02	35.91

Источник: Дети Казахстана/Статистический сборник за 2013-2017 годы

смертности детей в возрасте до 14 лет по большинству причин смерти. Однако возрос показатель детской смертности по причине болезней системы кровообращения с 2.14 случаев на 100 000 детей в возрасте до 14 лет в 2005 году до 2.90 случаев в 2017 году. При этом в отдельные предыдущие годы этот показатель был еще выше, например достигнув 3.59 таких смертельных случаев на 100 000 детей соответствующего возраста в 2015 году. Среди других причин детской смертности, связываемых с экологическими факторами и требующих принятия мер по ее снижению, необходимо отметить онкологические заболевания. Предлагается профилактику и снижение детской смертности от сердечно-сосудистых и онкологических заболеваний рассматривать во взаимосвязи со снижением соответствующих вредных экологических факторов. А они включают загрязненность воздуха вредными химическими веществами и мелкодисперсными взвешенными твердыми частицами от источников в промышленности, энергетике, транспорте. По оценкам Всемирной организации здравоохранения среди детей в возрасте 0-14 лет доля смертей, вызванных неблагоприятными воздействиями окружающей среды, составляет 36%. Причем роль

экологических факторов в развитых странах мира связывается прежде всего с сердечно-сосудистыми и онкологическими заболеваниями в отличие от развивающихся стран, где на первый план выходят инфекционные заболевания.⁶

Как и в случае статистики детской смертности положительная динамика наблюдается в Казахстане и в отношении заболеваемости инфекционными и паразитарными болезнями. Например, заболеваемость по туберкулезу снизилась в стране со 125.5 случаев на 100 000 жителей в 2008 году до 48.2 случаев на 100 000 жителей в 2015 году, по вирусному гепатиту – с 46.4 случаев на 100 000 жителей в 2008 году до 5.82 случаев на 100 000 жителей в 2018 году. Малярия и многие другие опасные инфекционные заболевания являются редким явлением в Казахстане. Это связывается как с повышением доступности и качества услуг медицинского обслуживания и увеличением охвата детей вакцинацией, так и с улучшением условий жизни населения. Уровень заболеваемости детей острыми кишечными инфекциями, связанными с качеством воды, также снижался в последние годы. Данный показатель

6 Там же.

по детской возрастной группе 0-5 лет снизился с 20 случаев на 1000 детей в 2008 году до 9.8 случаев в 2018 году. Это связано с улучшением доступа к централизованным системам питьевого водоснабжения. Например, доля школ с децентрализованными системами питьевого водоснабжения сократилась с 28% в 2009 году до 9.7% в 2017 году.

В то же время необходимо отметить, что повышение в будущем рисков смертности и заболеваемости по причинам инфекционных заболеваний, включая туберкулез, малярию, холеру и диарею, а также от сердечно-сосудистых заболеваний, связывается с изменением климата. Соответствующие исследования проводились Всемирной организацией здравоохранения⁷, ЮНИСЕФ⁸, различными национальными исследовательскими организациями и университетами в развитых странах мира. В Казахстане пока отсутствует полноценная научная и исследовательская основа для

7 <http://www.who.int/globalchange/publications/climatechangechap6.pdf>,

8 http://www.who.int/environmental_health_emergencies/natural_events/en/

8 http://www.who.int/environmental_health_emergencies/natural_events/en/

Таблица 2. Заболеваемость по отдельным болезням по детским возрастным группам на 1 000 человек населения соответствующей возрастной группы

Возрастные группы и заболевания	Годы				
	2014	2015	2016	2017	2018
Возрастная группа до 1 года					
Инфекционные и паразитарные болезни	34.80	27.00	24.20	20.80	21.80
Новообразования	5.80	6.20	7.20	8.60	8.30
Болезни эндокринной системы	32.00	23.60	21.90	16.00	12.60
Болезни системы кровообращения	4.60	4.20	4.50	3.00	2.20
Болезни органов дыхания	878.00	831.00	739.00	746.00	654.00
Врожденные аномалии (пороки развития), деформации и хромосомные нарушения аномалии (пороки развития), деформации и хромосомные нарушения	35.30	41.40	59.60	66.00	70.80
Возрастная группа 0-5 лет					
Инфекционные и паразитарные болезни	34.80	30.80	28.80	30.30	33.60
Новообразования	2.90	3.00	3.90	4.60	4.60
Болезни эндокринной системы	16.00	12.70	11.40	10.00	8.00
Болезни системы кровообращения	4.50	3.50	4.20	3.30	2.50
Болезни органов дыхания	748.00	725.00	781.00	842.00	792.00
Врожденные аномалии (пороки развития), деформации и хромосомные нарушения	20.30	23.40	32.30	36.70	39.00
Возрастная группа 0-14 лет					
Инфекционные и паразитарные болезни	26.56	23.86	24.08	24.02	24.02
Новообразования	1.34	1.39	1.60	1.95	2.23
Болезни эндокринной системы	10.78	8.75	8.61	8.64	7.83
Болезни систем кровообращения	3.14	2.75	2.95	2.81	2.69
Болезни органов дыхания	516.30	523.23	586.96	586.29	561.06
Врожденные аномалии (пороки развития), деформации и хромосомные нарушения	7.47	9.99	10.16	12.61	14.06
Болезни органов дыхания	603.02	523.23	586.96	586.29	561.06
Возрастная группа 15-17 лет					
Инфекционные и паразитарные болезни	14.29	12.78	12.68	12.54	12.28
Новообразования	1.05	1.36	1.75	2.09	2.37
Болезни эндокринной системы	19.65	18.91	20.01	19.74	17.94
Болезни систем кровообращения	12.24	12.91	13.94	14.18	12.76
Болезни органов дыхания	384.03	397.19	396.80	387.89	368.54
Врожденные аномалии (пороки развития), деформации и хромосомные нарушения	2.30	2.61	3.25	3.48	3.55

Источник: Статистические сборники Министерства здравоохранения Республики Казахстан



рассмотрения взаимосвязи здоровья детей с изменением климата. Периодические национальные сообщения Республики Казахстан по Рамочной конвенции ООН об изменении климата содержат лишь данные о пострадавших и жертвах в результате экстремальных гидрометеорологических явлений, включая данные по переселенным детям в результате этих явлений. В то же время связь рисков детской смертности и заболеваемости с изменением климата не рассматривается в данных национальных сообщениях по причине недоступности данных.⁹ Практические потребности в проведении такого рода исследований на национальном уровне формируются в рамках реализации международных обязательств по адаптации к изменению климата по Парижскому соглашению и включения положений по оценке уязвимости к изменению климата и планирования адаптационных мер в проект новой редакции Экологического кодекса.

На сегодняшний день в Казахстане в более 80% случаев причиной смерти людей являются хронические неинфекционные заболевания, включая онкологические заболевания, хронические респираторные заболевания, включая астму, хронический бронхит, врожденные аномалии у детей. Статистика заболеваемости среди детских возрастных групп показывает рост показателей по новообразованиям, врожденным аномалиям (пороки развития), деформациям и хромосомным нарушениям, что может быть связано с улучшением возможностей для их диагностики. В то же время следует отметить, что по большинству неинфекционных болезней, связываемых с экологическими факторами, не наблю-

дается существенного улучшения ситуации по всем детским возрастным группам. В частности, это касается статистики по болезням сердечно-сосудистой системы и болезням органов дыхания, новообразованиям и врожденным аномалиям (пороки развития), деформациям и хромосомным нарушениям.

Как было указано выше, к числу основных факторов высокого уровня риска неинфекционных заболеваний, связанных с экологическими факторами, в рамках Третьего обзора результативности экологической деятельности ЕЭК ООН были отнесены высокий уровень химического загрязнения атмосферного воздуха и воздуха внутри помещений, питьевой воды, поверхностных вод и почвы, отсутствие системы рационального регулирования опасных химических веществ. Необходимо отметить, что текущая статистика по смертности и заболеваемости, вызванной токсическими отравлениями, включена в агрегированную группу воздействия внешних причин. Она включает травмы, несчастные случаи, отравления и иные факторы воздействия внешних причин. На сегодняшний день она не позволяет проводить анализ по токсическим отравлениям из-за загрязнения окружающей среды или токсичной продукции, смертности и травмам, полученным в результате промышленных аварий и чрезвычайных ситуаций природного характера.

С точки зрения информации, необходимой для оценки различных экологических факторов, которые могут быть причинами детской смертности и заболеваемости, то одним из ключевых источников такой информации являются национальные доклады о состоянии окружающей среды и использовании природных ресурсов. Они готовятся на ежегодной основе Информационно-аналитическим центром охраны окружающей

среды Министерства экологии, геологии и природных ресурсов.¹⁰ Национальные доклады включают информацию по выбросам загрязняющих веществ в атмосферный воздух на национальном и региональном уровнях, по качеству воздуха в городских населенных пунктах, загрязнению отдельных водных объектов, обращению с отходами и химическими веществами. В рамках данного обзора основной фокус направлен на данные по загрязнению атмосферного воздуха в населенных пунктах, что является полноценной основой для обсуждения их связи со здоровьем детей и необходимых мер по улучшению ситуации.

Данные национальных докладов по целому ряду причин дают также ограниченные возможности для оценки взаимосвязи между выбросами загрязняющих веществ и заболеваниями граждан. В частности, можно отметить их агрегированный характер, неполноту информации, например отсутствие данных по фракциям твердых взвешенных частиц. В то же время они показывают общие тенденции увеличения в стране и регионах выбросов отдельных загрязняющих веществ, например диоксида серы, оксида углерода, аммиака и толуола. Эти данные показывают отсутствие прогресса по снижению ряда опасных для здоровья человека загрязняющих веществ, включая оксиды азота, твердые взвешенные частицы, сажу, тяжелые металлы (свинец, медь). В национальных докладах не проводится анализ воздействия выбросов загрязняющих веществ на здоровье людей, в том числе на здоровье детей и детскую смертность. В то же время эти данные

¹⁰ <http://ecogofond.kz/orhusskaja-konvencija/dostup-k-jekologicheskoy-informacii/jekologijalyzha-daj/r-orsha-an-ortany-zhaj-k-jituraly-ltty-bajandamalar/>

⁹ https://unfccc.int/sites/default/files/resource/20963851_Kazakhstan-NC7-BR3-1-ENG_Saulet_Report_12-2017_ENG.pdf

могут использоваться для разработки политики и мер по сокращению выбросов загрязняющих веществ, представляющих значительные угрозы для здоровья детей и населения в целом.

Основным государственным источником информации о загрязнении атмосферного воздуха, включенных в национальные доклады, являются данные экологического мониторинга РГП «Казгидромет». Он проводится по различным загрязняющим веществам в 48 населенных пунктах республики на 146 постах наблюдений, в том числе на 56 стационарных постах. Мониторинг проводится по следующим веществам: взвешенные частицы (пыль), взвешенные частицы PM2.5, взвешен-

ные частицы PM10, диоксид серы, растворимые сульфаты, диоксид углерода, оксид азота, озон (приземный), сероводород, фенол, фтористый водород, хлор, хлористый водород, углеводороды, аммиак, серная кислота, формальдегид, метан, сумма углеводородов, неорганические соединения мышьяка, кадмий, свинец, хром, медь, бензол, этилбензол, бенз(а)пирен, бериллий, марганец, кобальт, цинк, никель, гамма-фон, ртуть.¹¹ По ка-

¹¹ Информационный бюллетень о состоянии окружающей среды Республики Казахстан за 2018 год, РГП «Казгидромет». <http://www.kazhydromet.kz/ru/bulleten/okrsreda>

ждому из них, на основе проводимых наблюдений, определяется кратность превышения предельно допустимой концентрации и количество случаев превышения. Наряду с этим экологический мониторинг РГП «Казгидромет» охватывает качество поверхностных вод, донных отложений отдельных водных объектов, химического состава осадков атмосферных осадков и снежного покрова, загрязнения почв тяжелыми металлами, плотности радиоактивных выпадений в приземном слое атмосферы.

Информация и данные по результатам экологического мониторинга публикуются на веб-сайте РГП «Казгидромет», www.kazhydromet.kz, на ежемесячной, полугодовой и годовой основах, по отдельным

Таблица 3. Выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных источников

Загрязняющее вещество	Годы				
	2013	2014	2015	2016	2017
Диоксид серы, тыс. т/год	729.2	729.1	710.6	767.5	786.4
Оксид углерода, тыс. т/год	457.9	478.8	451.2	473.0	491.9
Оксиды азота, тыс. т/год	250.2	256.5	243.4	246.6	264.7
Общее содержание твердых взвешенных частиц, тыс. т/год	551.2	494.2	466.0	460.6	475.7
Угольная зола с содержанием окиси кальция 35-40%, тыс. т/год	18.6	14.4	8.6	8.6	14.2
Сажа, тыс. т/год	8.6	8.9	7.3	8.0	8.7
Неметановые летучие органические соединения, тыс. т/год	92.0	114.4	105.1	100.4	-
Летучие органические соединения, тыс. т/год	-	-	-	-	87.2
Аммиак, тыс. т/год	2.0	2.2	2.3	2.5	2.6
Углеводороды, тыс. т/год	96.1	62.0	66.1	63.0	45.2
Толуол, т/год	1 761.4	2 075.9	2 174.1	1 941.7	2 354.9
Свинец, т/год	572.4	699.4	636.3	224.5	254.8
Медь, т/год	165.9	162.6	254.5	217.7	-
Оксид меди, т/год	-	-	-	-	32.9
Нафталин, т/год	51.6	54.9	54.5	56.2	58.7
Бенз(а)пирен, т/год	35.2	23.2	49.6	22.8	24.7
Мышьяк, т/год	121.8	87.7	40.5	13.4	7.9
Кадмий, т/год	1.3	1.2	1.2	1.3	6.5
Дихлорэтан, т/год	0.047	0.1	1.2	1.2	1.1

Источник: Национальный доклад о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов за 2017 год

показателям на еженедельной основе. Необходимо отметить, что в случае мониторинга загрязнения атмосферного воздуха 90 из 146 постов наблюдения РГП «Казгидромет» являются автоматическими. Это предполагает технические возможности предоставления общественного доступа к данным мониторинга в режиме реального времени. Однако в настоящее время эти данные недоступны в режиме реального времени, что значительно снижает их востребованность среди населения. Для многих жителей Казахстана большой интерес представляют данные мониторинга загрязнения атмосферного воздуха, осуществляемого на добровольной основе эоактивистом «Павлом Александровым» на www.airkaz.org. Он проводит замеры только по одному показателю взвешенных частиц PM2.5 в городах Алматы, Караганда и Темиртау, но предоставляет информацию оперативно, в удобной и доступной для общественности форме.

Для общей оценки уровней загрязненности населенных пунктов РГП «Казгидромет» применяется комплексный показатель - индекс загрязнения атмосферы (ИЗА). Это показатель загрязнения атмосферы, для расчета которого используются средние значения концентраций различных загрязняющих веществ, деленные на их предельно допустимые концентрации и приведенные к вредности диоксида серы. Такой подход позволяет сравнивать ситуацию с уровнем загрязненности атмосферного воздуха в различных населенных пунктах страны. По показателю ИЗА в 2018 году к высокому уровню загрязнения были отнесены города Нур-Султан, Караганда, Темиртау, Актау, Атырау, Актобе, Балхаш, Усть-Каменогорск, Жезказган, Алматы, Экибастуз, Петропавловск, а также поселок Бейнеу. На основе применения ИЗА определяется количество случаев высокого загрязнения (ВЗ) и экстремально высокого загрязнения (ЭВЗ).

Эта информация анализируется государственными органами на предмет выявления конкретных источников и видов загрязняющих веществ, по которым происходило превышение.

Подход с применением комплексного показателя ИЗА зачастую усложняет информацию и возможности для анализа ситуации с конкретными источниками загрязнения. Большие вопросы вызывает и то, что в городах с большим количеством случаев высокого и экстремально высокого загрязнения в отдельные годы они не были зафиксированы.

На основе применения ИЗА и анализа случаев высокого и экстремально высокого загрязнения по городу Атырау в 2017 и 2018 годах в качестве источника были определены выбросы сероводорода от сточных вод КГУП «Атырау Су Арнасы». Данное предприятие осуществляет сброс неочищенных сточных вод на поля испарения «Тухлая балка» в левобережной части города и в пруд-накопитель «Квадрат» в правобережной части города.

Применение показателя ИЗА и определение на этой основе случаев высокого и экстремально высокого загрязнения дает возможность для очень избирательного подхода к последующему выявлению источников загрязнения и для манипуляции соответствующей информацией. Картина по источникам приобретает размытый характер, теряет связь с конкретными источниками загрязнений, позволяет уходить от принятия мер по крупным и постоянным источникам загрязнений.

По случаям высокого и экстремально высокого загрязнения в городе Актобе было

установлено, что в 2018 году превышения были по оксиду углерода и диоксиду серы. В качестве возможного источника превышения по оксиду углерода были определены выбросы грузовых автомобилей, производивших строительные работы и автомобилей, находившихся в заторе в связи со строительством моста. Источники превышения выбросов по диоксиду серы не были установлены.

В отношении загрязнения воздуха от автотранспорта в национальных докладах, публикуемых Информационно-аналитическим центром охраны окружающей среды, приводятся данные по составу дорожно-транспортных средств, по виду используемого топлива, среднего возраста парка с разбивкой по регионам страны. Они показывают, что почти 93.6% этих транспортных средств используют в качестве топлива бензин или дизель.

В национальных докладах не проводится оценка вклада дорожных транспортных средств в загрязнение атмосферного воздуха в населенных пунктах. Не используются также расчеты выбросов парниковых газов на основе доступных данных по парку транспортных средств и потреблению топлива. Тем не менее информация по парку дорожных транспортных средств могла бы служить основой для разработки и стимулирования мер по переходу на более экологичные виды транспорта, например по городам Алматы и Шымкент, которые уже испытывают острые проблемы с городским смогом.

На 2018 год по городу Алматы было зарегистрировано наибольшее количество дорожно-транспортных средств – 437991. Из них 633 используют в качестве топлива газ, что почти в 3 раза меньше соответ-

Таблица 4. Количество случаев ВЗ и ЭВЗ в городах Казахстана за 2016-2018 годы

Населенный пункт	Годы					
	2016		2017		2018	
	ВЗ	ЭВЗ	ВЗ	ЭВЗ	ВЗ	ЭВЗ
Актау	-	-	-	-	5	-
Актобе	235	67	141	3	7	-
Нур-Султан (Астана)	-	-	-	-	2	-
Атырау	-	-	357	75	1102	177
Балхаш	4	5	13	1	8	-
Жезказган	-	-	-	-	7	-
Караганда	14	1	45	-	114	-
Темиртау	12	-	3	-	2	-
Усть-Каменогорск	-	-	419	18	1530	64
Житикара	-	-	1	-	-	-
Петропавловск	2563	477	11	1	-	-

Источник: Национальный доклад о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов за 2018 год

ствующих показателей по Алматинской (1644) и Северо-Казахстанской (1760) областям. По количеству электрокаров Алматы (89) также значительно уступает многим регионам, включая Северо-Казахстанскую (666), Атыраускую (608), Алматинскую (453) и Костанайскую (399) области.

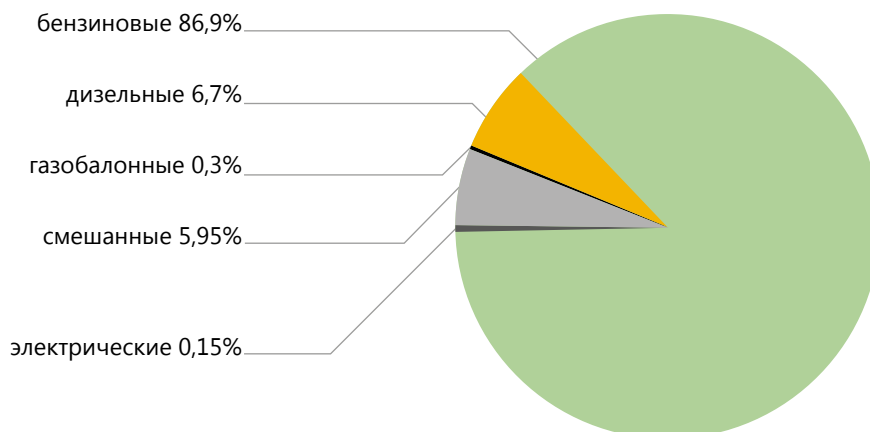
Наиболее очевидным недостатком нынешней ситуации является отсутствие в публичном доступе

источников информации о крупных стационарных источниках загрязнения, объемах и составе загрязняющих веществ. В этом отношении для установления связи детской заболеваемости с конкретным источником загрязнения основной интерес представляет разрабатываемый Государственный регистр выбросов и переноса загрязнителей. Его разработка осуществляется Информационно-аналитическим центром охраны окружающей среды Министерства экологии, геологии и природных

ресурсов. Государственный регистр выбросов и переноса загрязнителей охватывает данные по 60 загрязняющим веществам по воздуху и 62 загрязняющим веществам по воде. За 2017 год данные по их объемам были представлены свыше 900 предприятиями, которые доступны на веб сайте в виде отчетов.¹² Однако эта база данных по источникам загрязнения и их составу находится только в начальной стадии своего развития.

¹² <http://prtr.ecogofond.kz/>

Рисунок 1. Состав парка дорожных транспортных средств, в разбивке по видам используемого топлива на 2018 год



Источник: Национальный доклад о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов за 2018 год

ОБЗОР ПРОЦЕДУР И ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ЗДОРОВЬЯ ДЕТЕЙ ОТ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА

Согласно пункту 1 статьи 31 Конституции Республики Казахстан государство ставит своей целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья людей. Данная норма охватывает также жизнь и здоровье детей, проживающих или пребывающих на территории страны. Основным законодательным актом, на основе которого реализуется данная конституционная норма, является Экологический кодекс Республики Казахстан. Пункт 1 статьи 29 Кон-

ституции Республики Казахстан устанавливает право на охрану здоровья, включая соответствующее право на охрану здоровья детей. Статья 8 Закона «О правах ребенка в Республике Казахстан» устанавливает, что каждый ребенок имеет неотъемлемое право на охрану здоровья и в качестве одного из средств по его обеспечению определяет создание благоприятной окружающей среды, необходимой для здорового развития ребенка.

Благоприятная окружающая среда — окружающая среда, состояние которой обеспечивает экологическую безопасность и охрану здоровья населения, сохранение биоразнообразия, предотвращение загрязнения, устойчивое функционирование экологических систем, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов – подпункт 37) пункта 1 статьи 1 Экологического кодекса.



Наряду с созданием благоприятной окружающей среды, необходимой для здорового развития ребенка, статья 8 Закона «О правах ребенка в Республике Казахстан» определяет ряд мер, которые должны предприниматься государством для охраны здоровья детей от неблагоприятных экологических факторов. Они включают законодательные меры, государственную поддержку научных исследований в области охраны здоровья детей, контроль за состоянием здоровья детей и профилактикой детских заболеваний, оказание квалифицированной медицинской помощи, контроль за производством и продажей продуктов питания для детей надлежащего качества. В данной части доклада не рассматривается эффективность реализации данных мер государством, но анализируются возможности правовой защиты прав детей на охрану здоровья в отношении вредных экологических факторов.

ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ ПО ВОПРОСАМ ПРАВ ДЕТЕЙ НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ

Доступ к правосудию признается ключевым вопросом возможностей правовой защиты детей в силу их зависимого статуса от родителей, опекунов, попечителей и иных лиц.¹³ Комитет ООН по правам ребенка в своем Общем замечании №5 от 27 ноября 2003 года отметил: «Особое и зависимое положение детей создает для них реальные трудности в плане использования средств судебной защиты в случае нарушения их прав...». В нашем докладе рассматриваются возможности защиты прав детей на охрану здоровья от экологических факторов воздействия в судебном и во внесудебном порядке.

Законодательство Республики Казахстан определяет в качестве детей лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста (совершеннолетия). В то же важно обратить внимание, что Закон «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» не устанавливает ограничений по возрасту заявителей. В случае детей выполнимы все формальные требования к заявителю, устанавливаемые пунктом 2 статьи 6 данного закона (фамилия, имя, ИНН, почтовый адрес, подпись). Это дает возможность детям осуществлять свое право на охрану здоровья посредством обращений в государственные органы, органы местного самоуправления, юридические лица как самостоятельно, так и через своих законных представителей. Данная норма обеспечивает формально равные права для детей и их законных предста-

13 J. Beqiraj and L. McNamara, *Children and Access to Justice: National Practices, International Challenges* (Bingham Centre for the Rule of Law Report 02/2016), *International Bar Association*, October 2016, с. 5

вителей по обращению в государственные органы, а также в отдельные государственные организации и компании, чья деятельность или бездействие являются потенциальными источниками экологического вреда их здоровью.

В отличие от взрослых дети не имеют полноценных возможностей для самостоятельного решения вопроса об обращении в суд для защиты своих прав, поскольку гражданская процессуальная дееспособность признается в полном объеме только по достижении восемнадцати лет. Права, свободы и законные интересы детей в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет защищаются в суде их родителями или иными законными представителями, а в отношении детей, не достигших четырнадцати лет, наряду с ними прокурором. В случае детей в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет суд обязан привлекать к участию в таких делах самих несовершеннолетних, однако подать заявление в суд они сами не могут.¹⁴ В условиях широко распространенной боязни населения обращаться в суд и низкого уровня общественной осведомленности по воздействию неблагоприятных экологических факторов на здоровье людей возможности судебной защиты права детей на охрану здоровья во многом зависят от их родителей и обычно не используются на практике.

С 2003 года поднимался вопрос о переселении жителей поселка Березовка, Западно-Казахстанской области, оказавшегося в санитар-

14 Статья 45 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан

но-защитной зоне Карачаганакского нефтегазоконденсатного месторождения. Долгое время дети и их родители страдали от хронических недомоганий в результате неблагоприятной экологической ситуации, а в 2014 году произошел случай массового отравления 25 детей. За весь этот период непосредственно сами родители детей обратились лишь один раз в 2004 году к квазисудебной процедуре рассмотрения жалоб Аппаратом советника по контролю за соблюдением уставных требований/омбудсменом (независимый контрольный орган Международной финансовой корпорации и Многостороннего агентства по инвестиционным гарантиям). Жалоба рассматривалась на условиях сохранения конфиденциальности имен заявителей. Во всех других случаях обращения в суд и квазисудебные инстанции осуществлялся от имени экологических НПО «Crude Accountability» и «Зеленое спасение».

Статья 45 Закона «О правах ребенка в Республике Казахстан» определяет широкий круг законных представителей, которые вправе обратиться в суд с иском о возмещении ребенку вреда, причиненного его здоровью, имуществу, а также морального вреда. Он включает наряду с родителями (лицами, их заменяющими), прокуроров и лиц, осуществляющих деятельность по образованию, воспитанию, развитию, охране здоровья, социальной защите и социальному обслуживанию ребенка, содействию его



социальной адаптации, социальной реабилитации и (или) иную деятельность с его участием. Однако отсутствуют практические примеры, когда прокуроры, организации образования, государственные социальные службы и иные лица использовали это право в отношении судебной защиты прав ребенка на охрану здоровья от воздействий вредных экологических факторов.

В соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 10 февраля 2016 года № 192 в Казахстане создан институт Уполномоченного по правам ребенка, который осуществляет свою деятельность на общественных началах. Компетенция Уполномоченного по правам ребенка определена статьей 7-2 Закона о правах ребенка. Она включает

рассмотрение обращений, касающихся нарушения прав, свобод и законных интересов ребенка, и жалобы на решения или действия (бездействие) государственных центральных и местных исполнительных органов и организаций, предприятий, их должностных лиц, нарушающих права, свободы и законные интересы ребенка. Вместе с тем нужно отметить, что в функции Уполномоченного не включено право на обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов детей, в том числе с целью возмещению вреда здоровью пострадавших детей. В целом, общераспространенной проблемой в мире является отсутствие у детских омбудсменов полномочий принимать обязательные для исполнения решения и обращаться в суд в защиту прав, свобод и законных интере-

сов детей.¹⁵ В то же время нужно отметить узко определенную компетенцию Уполномоченного по правам человека в Казахстане представлением рекомендаций в Правительство Республики Казахстан по совершенствованию законодательства Республики Казахстан (статья 7-2 Закона «О правах ребенка в Республике Казахстан», которая обычно определяется более широко.

Комитет по охране прав детей Министерства образования и науки является уполномоченным государственным органом по правам ребенка в Казахстане. Положение о данном органе определяет в качестве его задач реализацию государственной политики в области защиты прав ребенка и обеспечение защиты прав и законных интересов детей.¹⁶ Наряду с другими функциями уполномоченный орган рассматривает обращения физических и юридических лиц по вопросам охраны прав детей, в том числе от самих пострадавших или испытывающих риски для здоровья детей, их родителей и законных представителей. По результатам рассмотрения обращений уполномоченный орган вправе запрашивать и получать от государственных органов, организаций, их должностных лиц необходимую информацию и материалы, давать разъяснения и комментарии по применению действующего законодательства по охране прав детей. В отношении обращения в суд Комитет по охране прав детей ограничен предъявлением исков в целях защиты прав и интересов самого Комитета.

¹⁵ J. Beqiraj and L. McNamara, *Children and Access to Justice: National Practices, International Challenges* (Bingham Centre for the Rule of Law Report 02/2016), International Bar Association, October 2016, c. 20

¹⁶ Постановление Правительства Республики Казахстан от 13 января 2006 года N 36

ДОСТУПНОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ СРЕДСТВ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ

Ключевым средством правовой защиты прав детей на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду является обжалование решений о размещении, строительстве, реконструкции и вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и иных экологически опасных объектов. Как правило, это право реализуется на этапе принятия решений по соответствующим проектам и проведения по ним оценки воздействия на окружающую среду и государственной экологической экспертизы. Это позволяет обеспечить предупреждение потенциального вреда для здоровья детей от вредных экологических факторов. Обжалуется в этом случае заключение государственной экологической экспертизы. Пункт 7 статьи 51 Экологического кодекса прямо предусматривает возможность лишения (отзыва) положительного заключения государственной экологической экспертизы в судебном порядке при выявлении нарушения требований экологического законодательства. Как было указано выше правом обращения в суд для обжалования таких решений обладают только совершеннолетние граждане Республики Казахстан. В условиях отсутствия в экологическом законодательстве Казахстана специальных экологических требований, направленных на охрану здоровья детей, в этом случае они осуществляют экологические права от своего имени. Данную категорию дел с формально-правовой точки зрения нельзя отнести к защите прав детей их законными представителями.

В некоторой степени «детскую специфику» имеют обращения в суд с требованиями об ограничении, приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей отри-

цательное воздействие на окружающую среду и здоровье человека. В этом случае в основе исковых требований может быть вредное воздействие на здоровье детей, представляемых в суде их законными представителями. С заявлениями в суд по таким делам могут обращаться и экологические общественные объединения. В соответствии с нормой подпункта 1-1) пункта 1 статьи 14 действующего Экологического кодекса общественные объединения при осуществлении своей деятельности в области охраны окружающей среды наделены этим правом в отношении неопределенного круга лиц. Специфика рассмотрения таких дел применительно к защите прав детей связана с оценкой экологических факторов риска и воздействий с учетом большей уязвимости детей по отношению к ним. Таким образом, это в большей степени связано с рассмотрением при принятии решений специальных знаний, проведением экспертизы и вовлечением в процесс соответствующих специалистов и экспертов.

Основным видом судебных дел, имеющих выраженную «детскую специфику», являются дела по возмещению вреда здоровью детей, причиненного в результате нарушений экологических требований. Положения Экологического кодекса определяют в качестве субъектов права на возмещение вреда – физические лица. Соответствующее право покрывает также случаи причинения экологического вреда здоровью детей. Дела в суд о возмещении данного вида экологического вреда несовершеннолетним детям могут инициироваться их законными представителями. Следует отметить, что общественные объединения при осуществлении своей деятельности в области ох-

раны окружающей среды вправе предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного здоровью и (или) имуществу граждан вследствие нарушения экологического законодательства Республики Казахстан (подпункт 11) пункта 1 статьи 14 Экологического кодекса. Однако, если законные представители детей не являются членами данного общественного объединения, то требуется доверенность от них ведение дел в суде. Кроме того, в этом случае может возникнуть спор о применимости освобождения от судебной пошлины в размере 1% от цены иска.

В соответствии с Экологическим кодексом (пункт 3 статьи 321) возмещение вреда здоровью подлечит в полном объеме с учетом затрат на лечение и восстановление здоровья, затрат по уходу за больным, иных расходов и потерь. Здесь следует обратить внимание на то, что одним из способов по определению величины возмещаемого вреда здоровью является учет степени потери трудоспособности потерпевшего. Он зачастую неприменим в случаях причинения экологического вреда здоровью детей, поскольку они либо не имеют доходов от своей деятельности, либо он является очень ограниченным. Вместе с тем норма статьи 8 Закона о правах ребенка предусматривает создание благоприятной окружающей среды, необходимой для здорового развития ребенка. Применительно к детям данная норма должна предусматривать дополнительные затраты на образование, связанное с причиненным вредом здоровью, а также при определенных условиях расходов на медицинскую, социальную и психологическую реабилитацию. Данные расходы не покрываются формулировкой «иных расходов», поскольку они автома-

ного использования природных ресурсов;

3. самовольных эмиссий;

4. сверхнормативных эмиссий.

тически не учитывают специальные потребности детей. Другим специфическим аспектом в случае причинения экологического вреда здоровью детей является рассмотрение вопроса о возможных расходах на временное или постоянное переселение в более безопасное с экологической точки зрения место с учетом более высокой уязвимости здоровья детей к экологическим факторам.

28 ноября 2014 года в поселке Березовка Западно-Казахстанской области от токсического отравления пострадали более 25 детей. Одним из требований, не получивших удовлетворения, была компенсация экологического вреда здоровью и оформление инвалидности наиболее пострадавшим детям. В марте 2018 года двое пострадавших детей (Альбина Искакова и Алина Кусмангалиева) прошли всестороннее обследование в Детском центре диагностики и лечения им. Семашко (г. Москва). Девочкам был поставлен диагноз «токсическая энцефалопатия» – отравление мозга химическими веществами. Эти затраты не были компенсированы родителям пострадавших девочек. Кроме того, по заключению врачей, девочкам требуется непрерывное многолетнее лечение и повторные обследования.

Необходимо отметить, что пункт 2 статьи 321 Экологического кодекса устанавливает крайне ограниченный перечень оснований, при которых осуществляется возмещение вреда здоровью граждан, а именно если он причинен вследствие:

1. уничтожения и повреждения природных ресурсов;

2. незаконного и нерациональ-

Очевидно, что данная норма носит абсурдный характер применительно к вреду здоровью и противоречит положению пункта 1 статьи 321 Экологического кодекса, согласно которому обязанность по возмещению экологического вреда здоровью граждан наступает у виновного лица вследствие совершения экологического правонарушения. Кроме того, пункт 2 данной статьи ограничивает возможности возмещения вреда здоровью только узким кругом случаев и возлагает на пострадавших бремя доказывания превышения эмиссий либо их осуществления без разрешений. Вред здоровью детей может наноситься и эмиссиями, не превышающими нормативы, не нормируемыми вредными веществами, а также несоблюдением установленных экологических требований, например требований по маркировке продукции, обеспечению мер экологической безопасности и т.д.

Долгие годы, начиная с 2000 года, семья Гатиных в городе Алматы пыталась добиться от государственных органов запрещения деятельности производственного предприятия, занимающегося складированием промышленных объемов цемента, угля и производством строительных материалов. Их дом оказался в непосредственной близости от предприятия из-за отсутствия санитарно-защитной зоны. Деятельность предприятия с превышением нормативов по эмиссиям загрязняющих веществ и шума осуществлялась эпизодически и зачастую в ночное время, а установка не была обеспече-

на мерами по защите окружающей среды и жителей от вредных воздействий. С исковыми требованиями в суд по возмещению компанией вреда здоровью и имуществу они не обращались из-за боязни судебной пошлины в размере 1% от цены иска.



ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И МЕЖДУНАРОДНЫХ МЕХАНИЗМОВ ПО ОХРАНЕ ЗДОРОВЬЯ ДЕТЕЙ ОТ ВРЕДНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ФАКТОРОВ

КОНВЕНЦИЯ О ПРАВАХ РЕБЕНКА

Вопросы прав детей и окружающей среды связываются с положениями ряда статей Конвенции о правах ребенка.¹⁷ Пункт 2 статьи 6 определяет общее требование к государствам-участникам по обеспечению в максимально возможной степени здорового развития ребенка, что включает и экологические факторы. Специальная статья 24 Конвенции определяет право каждого ребенка на качественное медицинское обслуживание и чистую окружающую среду. Пункт 2 данной статьи включает требования к государствам-участникам по принятию необходимых мер по предоставлению детям доступа к чистой питьевой воде с учетом опасности и риска загрязнения окружающей среды, обеспечению осведомленности всех слоев общества, в частности родителей и детей, о санитарии среды обитания ребенка и предупреждении несчастных случаев. Кроме того, пункт 3 определяет требование общего характера - принимать

любые эффективные и необходимые меры с целью упразднения традиционной практики, отрицательно влияющей на здоровье детей и это включает в себя экологические факторы. Статья 29 Конвенции предусматривает, что образование ребенка должно быть направлено, среди прочего, на воспитание уважения к окружающей природе.

Основным международным механизмом рассмотрения реализации прав детей по Конвенции по правам ребенка по Казахстану является рассмотрение периодических страновых докладов Комитетом по правам ребенка. По Казахстану наиболее обновленная версия национального доклада была представлена в 2011 году (четвертый периодический доклад). Комитет по правам ребенка рассматривает страновые доклады на своих заседаниях и делает на этой основе замечания конкретным странам, а также замечания общего порядка, адресованные всем странам-участникам. Заключительные замечания по четвертому периодическому докладу Казахстана Комитет принял на своем 2052-м заседа-

нии (CRC/C/SR.2052), состоявшемся 2 октября 2015 года.¹⁸

Казахстан не является Стороной Факультативного протокола Конвенции о правах ребенка, касающегося процедуры сообщений. Данная процедура позволяет лицам и группам лицам государств-участников данного Факультативного протокола подавать сообщения о любых нарушениях положений Конвенции о правах ребенка, его Факультативного протокола, касающегося торговли, детской проституции и детской порнографии и Факультативного протокола, касающегося участия в вооруженных конфликтах. Такие сообщения рассматриваются Комитетом по правам ребенка и в случае признания его приемлемым для рассмотрения по нему принимаются соображения, а также рекомендации, если выявлены нарушения обязательств по Конвенции. Соображения и рекомендации направляются правительству страны, по которой получено сообщение о нарушении, для принятия мер по его устранению.

¹⁷ Ратифицирована постановлением Верховного Совета Республики Казахстан от 8 июня 1994 года

¹⁸ <http://adilet.zan.kz/rus/docs/O1500000003>

ОРХУССКАЯ КОНВЕНЦИЯ

Конвенция о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) является основным актом международного права по экологическим правам в регионе Европейской Экономической Комиссии ООН.¹⁹ Казахстан является Стороной данной конвенции. Орхусская конвенция устанавливает детальные стандарты в отношении права на доступ к экологической информации (статьи 4 и 5), общественное участие в принятии экологически значимых решений (статьи 6-8) и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Субъектом этих экологических прав является общественность, включая детей. Термин «общественность» определен данной конвенцией очень широко как «одно или более чем одно физическое или юридическое лицо и в соответствии с национальным законодательством и практикой их ассоциации, организации или группы» (пункт 4 статьи 2).

Доступ к экологической информации в соответствии с Орхусской конвенцией включает вопросы о «состоянии здоровья и безопасности людей» (пункт 3с статьи 2 статьи 2). Более того, подпункт 3с статьи 5 требует от государственных органов незамедлительно и без задержки распространять экологическую информацию, связанную с угрозой для здоровья, среди потенциально затрагиваемых угрозой членов общества. Основная процедура принятия решений, к которой применяются детальные

международные стандарты статьи 6 Орхусской конвенции по общественному участию – это процедура оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). ОВОС включает рассмотрение вопросов охраны здоровья в отношении экологических факторов воздействия. Статья 9 по доступу к правосудию охватывает случаи обращения в суд по вопросам, связанным с воздействием на здоровье детей неблагоприятных экологических факторов, в том числе с исковыми требованиями по возмещению вреда здоровью и имуществу в результате экологических нарушений.

Страны-участники Орхусской конвенции разрабатывают периодические национальные доклады об осуществлении своих обязательств по данной конвенции. Они готовятся к каждой сессии Совещания Сторон, следующая сессия состоится в 2021 году. Нужно отметить, что механизм отчетности по Орхусской конвенции не предусматривает представления каким-либо органом конвенции индивидуальных замечаний по отдельным странам.

Основным механизмом рассмотрения реализации странами обязательств по Орхусской конвенции является механизм соблюдения, он после определенного периода автоматически применяется ко всем странам-участникам. Для обеспечения его работы создан Комитет по вопросам соблюдения, который рассматривает вопросы соблюдения на основе представлений Сторон, представлений Секретариата и сообщений общественности. Сообщения общественности о предполагаемом несоблюдении Стороной Конвенции являются основным исполь-

зуемым на практике инструментом инициирования рассмотрения соблюдения. Процедура их подачи и рассмотрения во многом схожа с процедурой сообщений по Конвенции по правам ребенка.

Подать сообщение о предполагаемом несоблюдении может любой представитель общественности, обычно это граждане или экологические неправительственные организации. Потенциально такое сообщение может быть подано по поводу нарушения экологических прав ребенка его законным представителем или с согласия законного представителя экологической неправительственной организацией. С 2004 года и по состоянию на 20 ноября 2011 года в Комитет по вопросам по соблюдению поступило 174 таких сообщения.

Из Казахстана было получено 9 сообщений о предполагаемом несоблюдении Орхусской конвенции и принято к рассмотрению 5 из них. Пять принятых к рассмотрению сообщений о несоблюдении касались следующих вопросов:

- *непредоставления доступа к технико-экономическому обоснованию проекта по импорту в Казахстан низко- и среднерадиоактивных отходов и доступа к правосудию для обжалования данного отказа (АССС/С/2004/01);*
- *нарушения требований по общественному участию при строительстве высоковольтной линии электропередач в поселке «Горный гигант» города Алматы и проблем с доступом к правосудию при обжаловании соответствующих решений (АССС/С/2004/2);*

¹⁹ Орхусская конвенция ратифицирована Законом Республики Казахстан от 23 октября 2000 года N 92-II ЗРК

- проблем с доступом к правосудию гражданам при обжаловании действий и бездействия государственных органов по цементному предприятию, нарушавшему экологические требования (АССС/С/2004/6);
- нарушений требований по общественному участию в рамках процедуры оценки воздействия на окружающую

среду проекта «Реконструкция автодороги Юг – Запад: Международный транзитный коридор Западная Европа – Западный Китай» (АССС/С/2011/59);

- нарушений требований по общественному участию при принятии решений по проекту строительства горнолыжного курорта на Кок-Жайляу (АССС/С/2013/88).

По всем пяти рассмотренным сообщениям по Казахстану было установлено несоблюдение Комитетом по вопросам соблюдения и направлены рекомендации Правительству Казахстана.²⁰

²⁰ <http://www.unecce.org/env/pp/pubcom.html>

МЕХАНИЗМЫ РАССМОТРЕНИЯ ЖАЛОБ ПО ПРОЕКТАМ МЕЖДУНАРОДНЫХ ФИНАНСОВЫХ ИНСТИТУТОВ

Многие международные финансовые институты создали службы или органы для рассмотрения жалоб по финансируемым им проектам. В случае Всемирного банка эти функции выполняются Службой подачи жалоб.²¹ Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) создан Орган по рассмотрению жалоб по проектам, состоящий из десяти экспертов, назначенных Советом директоров ЕБРР.²² При Международной финансовой корпорации и Многостороннем агентстве по инвестиционным гарантиям учрежден Аппарат Советника по контролю за соблюдением правил и процедур/Омбудсмен (CAO).²³

Эти органы рассматривают жалобы в связи с потенциальным или фактическим вредом от финанси-

руемых им проектов, в том числе это вред может касаться здоровья детей. Обычно такую жалобу подать физическое лицо, организация, община из региона, который может пострадать от проекта и предусматривается возможность сохранения конфиденциальным имени заявителя. Обычно жалобы можно подать онлайн с указанием заявителя, названия соответствующего

проекта, по которому подается жалоба и связанных с проектом вреда, проблем, нарушений прав и интересов населения. В рамках процедуры первоначально решается вопрос о приемлемости жалобы для дальнейшей работы по ней. В случае принятия жалобы она рассматривается с определением при необходимости мер по устранению вреда/проблем/нарушений, заявленных в жалобе.

²¹ <http://pubdocs.worldbank.org/en/344481455136920191/GRS-Brochure-russian.pdf>

²² <https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2016/04/guide-EBRD-PCM-RU-web.pdf>

²³ <http://www.cao-ombudsman.org/languages/russian/>



ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В современных условиях экологические факторы, включая загрязнение воздуха, воды, увеличивающиеся объемы химических веществ и изменение климата, становятся все более значимыми для охраны здоровья детей как наиболее уязвимой группы. Развиваются подходы по защите здоровья детей от экологического вреда в рамках международных процессов по правам человека, включая международно-правовой режим Конвенции по правам ребенка, деятельность Специального докладчика по вопросу о правозащитных обязательствах, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой.

Случаи массового токсического отравления детей в 2014 году в поселке Березовка Западно-Казахстанской области и в Усть-Каменогорске в 2016 году служат свидетельством необходимости неотложных мер в Казахстане по защите здоровья детей от экологического вреда. В то же время пока государственные органы, в особенности местные исполнительные органы, не готовы к современным вызовам. Это приводит зачастую к стремлению завуалировать нарастающую проблему воздействий загрязнений на здоровье населения, в особенности детей. При этом отсутствуют последовательные и действенные подходы к решению проблем с пострадавшими в результате массовых токсических отравлений, промышленных аварий.

Анализ статистических данных по охране здоровья показывает улучшение ситуации в Казахстане с инфекционными заболеваниями среди детей. Это является результатом улучшения экономических условий жизни в стране, реализации мер по улучшению доступа населения к централизованным системам питьевого водоснабжения и канализации, более полного охвата детей вакцинацией. В то же время необходимо принимать во внимание, что изменение климата может фактором дополнительного стресса, который приведет к усилению проблемы в отношении целого ряда инфекционных заболеваний.

Вместе с тем остается острой и актуальной проблема детской смертности и заболеваемости по инфекционным заболеваниям. Рассмотренные тренды и их сравнение с данными международных исследований позволяют провести их взаимосвязь с негативным воздействием экологических факторов, прежде всего, загрязнения атмосферного воздуха в городских населенных пунктах. Однако в Казахстане пока не получила признание необходимость сочетания профилактики и снижения сердечно-сосудистых, онкологических заболеваний, болезней органов дыхания с деятельностью по решению проблем с загрязнением атмосферного воздуха в городах.

Ежегодные национальные доклады о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов являются хорошей

основой для совершенствования экологической политики и подходов по продвижению устойчивого развития в стране. Они более разработаны в отношении оценки воздействий выбросов от стационарных источников, в меньшей степени в случаях выбросов от транспорта, загрязнений водных объектов, обращения с отходами и химическими веществами. Не получили в них развития вопросы, связанные с воздействием этих факторов на здоровье людей, включая здоровье детей.

Данные экологического мониторинга РГП «Казгидромет» остаются в Казахстане основным источником информации о загрязнении окружающей среды. Однако используемые сложные подходы к оценке и представлению этих данных на основе комплексного показателя ИЗА, отсутствие оперативного доступа к мониторинговым данным по загрязнению атмосферного воздуха снижают как их общественную востребованность, так и эффективность использования этой информации для принятия решений и разработки мер по улучшению экологической ситуации в городах, в том числе по ограничению и снижению выбросов наиболее вредных загрязняющих веществ.

Отсутствует оценка выбросов загрязняющих веществ от транспортных средств, которые становятся значимым фактором ухудшения качества атмосферного воздуха и экологических условий проживания в городах. Не разработаны

подходы по стимулированию перехода к населению к более экологичным видам транспорта, в особенности в городах, которые уже испытывают острую проблему со смогом.

Актуальным вопросом остается общественный доступ к данным о составе и объемах загрязняющих веществ по отдельным стационарным источникам. Доступность этих данных позволила бы устанавливать взаимосвязь экологического вреда с конкретным загрязнителем и стимулировало бы предприятия к снижению их воздействий на окружающую среду и здоровье населения. Разрабатываемый государственный регистр выбросов и переноса загрязнителей мог бы служить в качестве ключевого инструмента для решения данной проблемы.

Действующее законодательство не учитывает зависимый и более уязвимый статус детей в отноше-

нии возмещения их здоровью экологического вреда. Компетенция Уполномоченного по правам ребенка и Комитета по охране прав детей Министерства образования и науки недостаточны для эффективного реагирования и инициирования разработки, принятия и реализации соответствующими государственными органами мер по защите здоровья детей от воздействий вредных экологических факторов.

Положения экологического законодательства по возмещению вреда здоровью, причиненного нарушениями экологического законодательства, требуют кардинального пересмотра. В своей нынешней редакции они сводят к минимуму возможности добиться гражданам возмещения вреда здоровью. Кроме того, применяемые подходы к его определению на основе учета потери трудоспособности, расходов на лечение не учитывают специфические

потребности пострадавших детей, связанные с дополнительными затратами на образование, реабилитацию и продолжительное восстановление.

Международные механизмы соблюдения правозащитных конвенций и механизмы рассмотрения жалоб по проектам стимулируют соответственно государства и международные финансовые институты к более эффективному учету интересов граждан и общества, обеспечивают им более широкий набор инструментов для защиты прав детей, в том числе их здоровья в отношении негативных факторов воздействия. Вместе с тем в рамках Конвенции по правам ребенка казахстанские граждане лишены доступа к международной процедуре рассмотрения нарушений прав детей, поскольку Казахстан не является Стороной Факультативного протокола, касающегося процедуры сообщений.



РЕКОМЕНДАЦИИ

На основе проведенного исследования базовой ситуации с правами детей на охрану здоровья в отношении воздействия вредных экологических факторов, обзора средств правовой защиты их прав на национальном и международном уровне предлагается направить предложения:

1. В Мажилис Парламента по поправкам и дополнениям к проекту Экологического кодекса, касающимся ответственности за экологический вред здоровью, регулирования отдельных факторов воздействия на окружающую среду и здоровье (транспорт, радиация).
2. В Правительство по расширению компетенции Уполномоченного по правам

ребенка для принятия мер по результатам рассмотрения обращений по нарушениям прав детей посредством направления соответствующих рекомендаций государственным органам.

3. В Правительство по рассмотрению вопроса о предоставлении статуса и разработке механизмов оказания помощи пострадавшим лицам, в особенности детям, в ситуациях, аналогичных с массовыми токсическими отравлениями в поселках Березовка и Калачи.
4. Уполномоченному по правам ребенка и в Комитет по охране прав детей Министерства образования и науки по инициированию процедуры ратификации Факультативного протокола Конвенции о

правах ребенка, касающегося процедуры сообщений.

5. Министерству экологии, геологии и природных ресурсов по охвату национальными докладами о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов вопросов воздействий экологических факторов на здоровье людей, в особенности детей.
6. Правозащитным и экологическим организациям по разработке и применению эффективных инструментов по повышению общественной осведомленности по правам ребенка на охрану здоровья и содействию доступа детей к национальным и международным средствам защиты их прав.

Авторы:
Вадим Ни, председатель ЭкоФорума Общественных
организаций Казахстана.
Сергей Соляник, консультант Crude Accountability.
Фото: Ната Ли, фотограф онлайн издания ЛИВЕНЬ.
Living Asia.
Алматы, Казахстан, 2020



В докладе использованы фотографии с выставки
«ПОСЛЕСЛОВИЕ», аудиовизуального портрета
Альбины Искаковой. Она одна из пострадавших
детей посёлка Берёзовка от выбросов с
нефтегазового месторождения Карачаганак,
Западный Казахстан, 28 ноября 2014 года.



Данный доклад подготовлен при финансовой
поддержке Фонда Сорос-Казахстан.
Содержание материала отражает точку зрения
авторов, которая не обязательно совпадает с точкой
зрения Фонда Сорос-Казахстан.



www.livingasia.online