

Выполнение Казахстаном обязательств ОБСЕ в области прав человека на здоровую окружающую среду

Введение

В 2011 году заканчивается трехлетнее пребывание Республики Казахстан в руководстве Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Решение о председательстве Республики Казахстан (РК) в ОБСЕ было принято в 2007 году на совещании министров иностранных дел стран-участниц организации в Мадриде, после того как казахстанской стороной были даны обещания продвигаться по пути демократизации политической и общественной жизни, включая либерализацию законодательства и правоприменительной практики в области прав человека¹.

В 2009 году государственный секретарь РК заявил, что одним из приоритетов Казахстана на посту председателя ОБСЕ будет привлечение внимания Европы к решению экологических проблем в Центральной Азии и на всем постсоветском пространстве, поддержка международных усилий по охране окружающей среды, включая обязательства в рамках ОБСЕ².

Данные обязательства закреплены в Боннской декларации по экономическому сотрудничеству в Европе 1990 года, Маастрихтской стратегии по вопросам окружающей среды и безопасности 2003 года, Мадридской декларации 2007 года и других документах ОБСЕ. С 2002 года ОБСЕ поддерживает выполнение Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся охраны окружающей среды. 40 стран-участниц ОБСЕ являются сторонами Орхусской конвенции, включая Казахстан³.

Однако за период пребывания в руководящей «тройке» и на посту председателя ОБСЕ (2010 год) государственная система защиты прав человека Казахстана не претерпела позитивных изменений. Более того правительство Казахстана продемонстрировало открытое неуважение к своим международным обязательствам в сфере прав и свобод человека и подвергалось жесткой критике со стороны национальных и международных гражданских и межгосударственных институтов⁴.

К сожалению, вне критики известных правозащитных организаций и международных институтов, осталась ситуация с соблюдением прав человека на здоровую окружающую среду и доступ к природным ресурсам в Казахстане. За исключением нескольких экологических организаций, среди которых необходимо особо отметить Экологическое общество «Зеленое спасение», этой проблеме не уделяется должное внимание в стране⁵.

Традиционный мониторинг прав и свобод человека в Казахстане отражает лишь верхушку айсберга реальной ситуации с нарушением прав человека в стране, которые приобрели массовый характер. Массовые нарушения прав человека в значительной степени определяются экономической политикой руководства страны, направленной на хищническую эксплуатацию природных ресурсов, борьбой чиновников и бизнесменов за их обладание и перераспределение, перекладыванием экологических издержек на плечи рядовых налогоплательщиков, неспособностью государственными органами выполнять свои функции, несоблюдением международного и национального законодательства, отсутствием доступа к правосудию, процветающей коррупцией и произволом

¹ Коалиция «Казахстан – ОБСЕ 2010», отчет «Казахстан - ОБСЕ 2010: Прогресс или регресс?», 2011, с.3.

² Ирина Севостьянова, «От председательства Казахстана в ОБСЕ выиграет и Европа, и Азия», *Панорама*, 22.05.2009.

³ <http://www.osce.org/eea/43654>, 07.06.2011.

⁴ Коалиция «Казахстан – ОБСЕ 2010», отчет «Казахстан - ОБСЕ 2010: Прогресс или регресс?», 2011, с.7.

⁵ <http://www.greensalvation.org/index.php?page=prava-cheloveka>, 07.06.2011.

чиновников⁶. Нарушение прав на здоровую окружающую среду и доступ к природным ресурсам угрожает жизни, здоровью, средствам к существованию и благополучию населения Республики Казахстан. Является одной из основных причин бедности и роста социальной напряженности в стране.

Данный материал посвящен обобщенной оценке ситуации с экологическими правами человека в Казахстане и существующим механизмам по их защите на национальном и международном уровне. Целью материала является постановка вопроса о необходимости разработки и принятия дополнительного механизма по защите прав человека на здоровую окружающую среду в рамках ОБСЕ и международных органов, который позволял бы рядовым гражданам Казахстана и других стран СНГ добиваться восстановления конкретных нарушенных прав, а не только получать рекомендации для государственных органов по улучшению ситуации, как это происходит сейчас.

Общий обзор государственной системы охраны окружающей среды в Республике Казахстан

Международные обязательства

В настоящий момент, Министерство охраны окружающей среды РК отвечает за выполнение 17 международных договоров в области охраны окружающей среды, оценке воздействия на природную среду, участию общественности⁷. Еще 7 международных соглашений, регулирующих вопросы окружающей среды, находятся в компетенции министерств транспорта, культуры, энергетики, чрезвычайных ситуаций и сельского хозяйства страны⁸.

С точки зрения защиты прав человека на здоровую окружающую среду особое значение играет ратификация в 2000 году Республикой Казахстан Орхусской конвенции, которая вступила в силу в 2001 году. В отличие от других международных соглашений, по которым страны-участницы выполняют обязательства только друг перед другом, данная конвенция налагает на государственные органы четкие обязательства перед общественностью. Конвенция связывает охрану окружающей среды и права человека, и дает возможность гражданам и общественным организациям страны обращаться в Комитет по вопросам соблюдения конвенции для защиты прав на доступ к информации, участию в процессе принятия решений и доступ к правосудию.

В 2009 году Казахстан ратифицировал Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, что дает возможность гражданам страны подавать заявления в Комитет по правам человека ООН, если их права были нарушены государственными органами Казахстана, в том числе и права на здоровую окружающую среду.

Председательство Казахстана в ОБСЕ не внесло ничего нового в обязательства организации по экологическим вопросам, не смотря на заявленный страной приоритет этим проблемам. В Астанинской декларации ОБСЕ, принятой по итогам встречи на высшем уровне в декабре 2010 года, лишь признается, что предстоит еще много сделать для обеспечения полного соблюдения и осуществления основополагающих принципов и обязательств, принятых в отношении военно-политического, экономико-экологического и человеческого измерений⁹.

Большой проблемой является несоблюдение Казахстаном требований международных природоохранных конвенций. Ярким примером является нарушение

⁶ «Нарушение прав человека на благоприятную окружающую среду в Республике Казахстан», *Вестник «Зеленое спасение»* №19, 2010, сс.15-16.

⁷ <http://www.eco.gov.kz/sotrudnichestvo/konv1.php>, 07.06.2011.

⁸ <http://www.eco.gov.kz/sotrudnichestvo/konv2.php>, 07.06.2011.

⁹ http://www.osce.org/documents/html/pdf/html/48226_ru.pdf.html, 07.06.2011.

положений Орхусской конвенции. До настоящего времени не выполнены решение II/5a Второго совещания сторон и решение III/6c Третьего совещания сторон Орхусской конвенции¹⁰. В решениях, принятых в результате обращений граждан в Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции, говорится о необходимости внедрения в государственных органах положений конвенции по доступу к информации, наличия процедур по действительному участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию¹¹. В июне 2011 года на Четвертом совещании сторон было принято решение IV/9c в котором Казахстану вынесено предупреждение за невыполнение положений конвенции и предыдущих решений¹². За время деятельности Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции, в него было подано 6 заявлений от граждан и общественных организаций страны или 10% от общего числа заявлений, поданных в комитет, что говорит о серьезных проблемах с реализацией положений конвенции в Казахстане¹³. Опыт обращений в Комитет изложен ниже.

Национальное законодательство

На заре независимости Казахстан предпринимал попытки отказаться от сырьевой направленности экономики и создать правовую базу для решения экологических проблем. В 1991 году в стране был принят закон об охране окружающей среды, один из первых в бывшем Советском Союзе. В Конституции 1993 года были закреплены права человека на благоприятную окружающую среду. Собственность на природные ресурсы была закреплена за представительными органами власти страны. Предпринимались попытки разработать государственную экологическую политику и создать экономические механизмы рационального природопользования. Были признаны права общественности на участие в решении экологических проблем¹⁴.

Последующая эволюция природоохранного законодательства пошла по пути его ослабления в угоду интересам руководства страны и стоящим за ним кланам, а также интересам добывающих транснациональных компаний, чьи усилия были направлены на хищническую эксплуатацию природных ресурсов. Из Конституции 1995 года исчезли права человека на благоприятную окружающую среду. Государство лишь ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека (статья 31). Права собственности на природные ресурсы были фактически переданы органам исполнительной власти, в частности право распоряжения землей. Началось смягчение законодательства и снижение экологических стандартов в пользу крупных природопользователей. Произошел отказ от создания механизмов рационального использования природных ресурсов, что сказалось на заинтересованности предприятий в снижении уровня загрязнения¹⁵.

Например, в сфере охраны атмосферного воздуха, существующие нормативы носят фискальный характер и не стимулируют сокращение загрязнения. Предприятиям выгоднее заплатить штраф, чем внедрять природоохранные технологии. Такая ситуация препятствует в том числе и реализации положений Киотского протокола¹⁶.

В результате реформ природоохранное законодательство стало менее эффективным

¹⁰ <http://www.greensalvation.org/uploads/Arhus/20110615kritika-natc-doklada002.rtf>, 15.06.2011.

¹¹ «Заявление «Earthjustice» к «Универсальному периодическому обзору по Республике Казахстан, 2010», *Вестник «Зеленое спасение» №19*, 2010, сс.93-98.

¹² http://www.unece.org/env/pp/mop4/Documents/ece_mp_pp_2011_L_14_r.doc, 15.06.2011.

¹³ <http://live.unece.org/env/pp/pubcom.html>, 15.06.2011.

¹⁴ Сергей Куратов, «Эволюция природоохранного законодательства Казахстана», *Вестник «Зеленое спасение» №19*, 2010, с.17.

¹⁵ Там же, сс.17-19.

¹⁶ Анна Шатерникова, «Эксперты отмечают недостаток системного подхода в решении актуальных для Казахстана экологических вопросов», *Панорама*, 23.07.2010.

по сравнению с 1991 годом¹⁷. В законодательстве сохраняются противоречия и несоответствия нормам международного права, в частности, Орхусской конвенции в вопросах участия общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию.

Модернизация природоохранного законодательства Казахстана осуществлялась в том числе при поддержке международных организаций, таких как ПРООН¹⁸.

В целом, говоря о законодательстве Казахстана, надо отметить, что оно утрачивает системный характер. Еще в 2001 году в послании Конституционного Совета Республики Казахстан «О состоянии конституционной законности в республике» было отмечено, что действующее законодательство развивается не всегда системно, нарушается связь между различными его отраслями, неоправданно часто вносятся изменения, не удается обеспечить стабильность и качество законов.

За двадцать лет независимости в Казахстане два раза менялась конституция, три раза закон об охране окружающей среды, четыре раза закон о земле, два раза закон об особо охраняемых природных территориях, два раза менялись лесной и водный кодексы¹⁹.

Несмотря на отсутствие государственной экологической политики, слабость и несовершенство природоохранного законодательства Казахстана, главной проблемой является несоблюдение международного и национального законодательства на всех уровнях власти в стране.

Государственные органы по охране окружающей среды

Изменения в приоритетах экономической политики и модернизация природоохранного законодательства Казахстана аналогичным образом отразились и на эволюции главного государственного органа по охране окружающей среды.

В 1992 году был создан специализированный орган по охране окружающей среды с функциями государственного надведомственного контроля – Министерство экологии и биоресурсов РК, который стал правопреемником Государственного комитета по экологии и природопользованию Казахской ССР, образованного в 1990 году. Решения министерства и его подразделений на местах имели обязательный характер для всех государственных органов и предприятий, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности.

Однако вместе с ослаблением природоохранного законодательства страны центральный орган по охране окружающей среды стал терять свои полномочия и лишился функций государственного надведомственного контроля, все более попадая под влияние органов исполнительной власти. В 2007 году после принятия Экологического кодекса РК, часть полномочий Министерства охраны окружающей среды (МООС) РК была передана местным органам власти, включая проведение государственной экологической экспертизы некоторых видов хозяйственной деятельности. Тем самым исполнительные органы власти получили право проводить экспертизу собственных проектов²⁰.

Необходимо также отметить частые реорганизации министерства экологии и два переезда центрального аппарата из одного города в другой, что негативным образом отразилось на профессиональном уровне работников министерства из-за ухода ведущих экспертов и потери преемственности между поколениями специалистов. Всего за период с 1991 по 2011 год центральный орган охраны окружающей среды страны пять раз

¹⁷ Сергей Куратов, «Эволюция природоохранного законодательства Казахстана», *Вестник «Зеленое спасение» №19*, 2010, с.18.

¹⁸ Пресс-служба CARNet Казахстан, пресс-релиз «ПРООН и Министерство охраны окружающей среды РК начинают совместный проект по содействию в реализации Концепции перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию», 06.06.2007.

¹⁹ <http://pravo.zakon.kz>, 01.07.2011.

²⁰ Сергей Куратов, «Эволюция природоохранного законодательства Казахстана», *Вестник «Зеленое спасение» №19*, 2010, сс.24-26.

подвергался реорганизации²¹.

В результате низкой заинтересованности государства в решении экологических проблем, МООС играет второстепенную роль в правительстве РК и имеет незначительное влияние на процесс принятия решений по ключевым вопросам развития страны и использования ее природных ресурсов. Программы экономического и индустриального развития зачастую изначально прорабатываются без учета экологической составляющей²². Один из руководителей министерства экологии заявил: «Как только мы начинаем действовать, нам сразу дают по рукам, говорят: людям надо дать возможность зарабатывать, дать жить, наладить производство». Министерство превратилось в придаток фискальной системы государства, необходимый для сбора как можно большего количества штрафов, а не решения экологических проблем²³.

В стране отсутствует системный подход к решению экологических проблем и последовательность в деятельности государственных органов. В результате новые структуры и программы появляются в среднем каждые два года, а задачи, поставленные в прежних документах, остаются забытыми и невыполненными²⁴. По мнению эксперта проекта Европейского союза по совершенствованию инструментов экологической политики, в плане разработки политики, программ, концепций дела в Казахстане обстоят хорошо, а в плане практического их исполнения есть много сбоев²⁵. Примером реализации государственных программ по охране окружающей среды является состояние свалок в Казахстане, которые остались почти на том же уровне, что и десять лет назад после принятия специальной программы МООС по борьбе с отходами²⁶.

На реализацию природоохранных программ влияет и уровень их финансирования. В последние годы на эти цели местными исполнительными органами власти выделялась сумма, не превышающая 27% от общего объема поступлений за загрязнение окружающей среды. Причем самый низкий уровень финансирования отмечен в областях, где находятся наиболее крупные предприятия-загрязнители. МООС, совместно с Парламентом РК, было вынуждено поставить вопрос, чтобы местные органы власти использовали все собранные средства на природоохранные мероприятия, а не направляли их на другие цели²⁷.

На эффективности деятельности министерства и его подразделений на местах сказывается и высокий уровень коррупции в стране, которая носит системный характер. По индексу восприятия коррупции Трансперенси Интернешнл Казахстан находится на 105-м месте среди 186 стран²⁸.

Громкие коррупционные скандалы не обошли стороной и природоохранное ведомство страны. В 2007 году за получение взятки был арестован начальник управления министерства по Восточно-Казахстанской области²⁹. Находившийся тогда на посту министра экологии, Н.Искаков объявил войну коррупции в стенах своего ведомства и признал, что коррупция процветает не только в территориальных управлениях, создана целая система коррупционных правонарушений, в которую вовлечено не только

²¹ Там же.

²² Анна Шатерникова, «Эксперты отмечают недостаток системного подхода в решении актуальных для Казахстана экологических вопросов», *Панорама*, 23.07.2010.

²³ Ирина Севостьянова, «Экологическая политика в Казахстане не может похвастать эффективностью», *Панорама*, 18.03.2010.

²⁴ Анна Шатерникова, «Эксперты отмечают недостаток системного подхода в решении актуальных для Казахстана экологических вопросов», *Панорама*, 23.07.2010.

²⁵ Ирина Севостьянова, «Экологическая политика в Казахстане не может похвастать эффективностью», *Панорама*, 18.03.2010.

²⁶ Тамара Вааль, «Борьба с отходами как способ дохода», <http://www.respublika-kz.info/news/society/9520>, 16.06.2010.

²⁷ «МООС РК ставит вопрос о направлении экологических налогов акимами областей на природоохранные мероприятия», <http://kt.kz>, 24.06.2010.

²⁸ <http://www.transparencykazakhstan.org/content/296.html>, 01.07.2011.

²⁹ <http://www.caresd.net/site.html?en=0&id=14161>, 23.10.2007.

начальство, но и рядовые инспекторы³⁰. Однако в 2009 году он сам и два вице-министра МООС были арестованы и осуждены за расхищение государственных средств в особо крупных размерах³¹. В 2010 году разразился скандал в Жайык-Каспийском департаменте экологии МООС, когда бывший сотрудник этого учреждения публично обвинил свое руководство в ослаблении контроля над деятельностью природопользователей, среди которых был «Тенгизшевройл», и в не взыскании с них штрафов за ущерб, нанесенный окружающей среде³².

Международная оценка ситуации с соблюдением прав человека на здоровую окружающую среду в Казахстане

Несмотря на пребывание Казахстана в руководящей «тройке» и на посту председателя ОБСЕ, а также на заявление страны, что одним из приоритетов председательства будут вопросы окружающей среды, нарушения экологических прав человека не нашли своего должного отражения в международных отчетах по правам человека в Казахстане.

Государственный департамент США, который систематически констатирует нарушение прав и свобод в Казахстане, в своих ежегодных отчетах не касается проблемы экологических прав в стране³³.

Европейский Союз (ЕС), для которого Казахстан является приоритетной страной в Центральной Азии, в рамках оценки реализации своей стратегии «ЕС и Центральная Азия: стратегия нового партнерства» также не затрагивает эту тему³⁴. Хотя одним из приоритетов стратегии ЕС в регионе являются вопросы прав человека и окружающей среды³⁵.

Наконец сама ОБСЕ, в чьем мандате значатся вопросы охраны окружающей среды, не дает оценку ситуации с соблюдением прав человека на здоровую окружающую среду в Казахстане, в том числе с выполнением Орхусской конвенции, хотя в 2009 году Центр ОБСЕ в Астане содействовал открытию двух Орхусских центров в городах Астана и Атырау³⁶. Однако деятельность последнего попала под критику ряда общественных организаций Атырау, которые утверждают, что региональный Орхусский центр превратился в придаток местных властей и дискредитировал конвенцию и в целом деятельность ОБСЕ в Казахстане из-за непрозрачной процедуры отбора персонала центра и вмешательства в его работу местного акимата³⁷.

Из немногих международных организаций, уделивших внимание данной проблеме, стоит отметить «Earthjustice», которая в 2009 году направила заявление в Управление Верховного комиссара ООН по правам человека в рамках рассмотрения Универсального периодического отчета по Казахстану в 2010 году. Информация касается вопросов нарушения Казахстаном положений Орхусской конвенции и прав граждан, а также выполнения страной решений II/5a и III/6c совещаний сторон конвенции³⁸.

³⁰ Любовь Подоляк, «Зачистка территорий», *Литер*, 03.06.2008.

³¹ <http://spy.kz/Sit/Gorsud-Astany-ostavil-bez-izmeneniya-prigovor-v-otnoshenii-ehks-ministra-prirodoohrannogo-vedomstva>, 16.12.2009.

³² Дулат Тасымов, «Вредителей» не надо проверять?», <http://www.respublika-kz.info/news/society/8194/>, 25.03.2010.

³³ <http://www.state.gov/documents/organization/160465.pdf>, 01.07.2011.

³⁴ http://eeas.europa.eu/delegations/kazakhstan/documents/eu_kazakhstan/joint_progress_report_eu_ca_strategy_en.pdf, 01.07.2011.

³⁵ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/EU_CtrlAsia_EN-RU.pdf, 01.07.2011.

³⁶ http://aarhus.kz/index.php?option=com_content&task=view&id=46&Itemid=40, 01.07.2011.

³⁷ Азамат Майтанов, «Орхусский центр ОБСЕ превратился в отдел казахского акимата, говорят критики», http://rus.azattyq.org/content/aarhus_convention_centre_atyrau/2051818.html, 25.05.2010.

³⁸ http://www.earthjustice.org/sites/default/files/library/legal_docs/earthjustice-upr-submission-kazakhstan-2010.pdf, 01.07.2011.

Возможно, причина такого невнимания кроется в том, что транснациональные компании Европы и США вносят существенный вклад в использование природных ресурсов, загрязнение и нарушение экологических прав человека в стране. Другим объяснением могут быть условия всеобъемлющей политкорректности, в которых ведутся дискуссии о выполнении обязательств в области прав человека на международном уровне. Как горько заметил один из ведущих правозащитников страны Е.Жовтис: «Складывается впечатление, что развитые демократические государства и международные организации играют с диктаторскими и авторитарными режимами в своеобразную игру в прятки. Вы делаете вид, что соглашаетесь с нами в вопросах обеспечения прав человека, демократии и верховенства закона, а мы делаем вид, что не видим, как вы нарушаете свои обязательства»³⁹.

Ситуация с соблюдением прав человека на здоровую окружающую среду в Казахстане

Право на доступ к общенациональным природным ресурсам

Республика Казахстан по своей площади занимает девятое место в мире и второе по территории среди стран СНГ. При такой громадной территории население страны около 16 млн. человек. Казахстан богат полезными ископаемыми и располагает значительными запасами нефти и газа, которые занимают 7-е и 6-е место в мире. Это позволяет отнести республику к разряду крупнейших нефтедобывающих государств⁴⁰.

Двадцать лет независимого развития Казахстана показали, что экономика страны приобрела ярко выраженную сырьевую направленность за счет усиления эксплуатации природных ресурсов. Например, за период с 1990 по 2007 год добыча нефти и газового конденсата в Казахстане выросла в 2,5 раза, а природного газа почти в 4 раза⁴¹. Это привело к гипертрофированному росту добывающих отраслей, который усилил диспропорции в экономическом развитии страны. Высокий рост экономики Казахстана на протяжении последнего десятилетия обусловлен масштабным увеличением добычи и экспорта полезных ископаемых. За период с 2000 по 2010 год доля нефти и газового конденсата в общем объеме экспорта составила 85%⁴². За счет использования сырьевых ресурсов образуется весомая часть доходов бюджета страны. По итогам 2010 года в Национальный фонд Республики Казахстан поступило 2 256,3 млрд. тенге (15,3 млрд. долларов) прямых налогов от организаций нефтяного сектора или 52,5% от общей суммы доходов государственного бюджета за этот год⁴³.

Однако доходы от эксплуатации богатых ресурсов страны не принесли ощутимых выгод большинству граждан и не улучшили их благосостояние. Более того, за годы независимости такие ранее неизвестные в стране социальные явления как безработица, бедность, глубокое имущественное расслоение, неграмотность, рост заболеваемости стали неизменными спутниками жизни рядовых казахстанцев. Согласно недавнему исследованию «Росстата», в Казахстане 99,9% граждан нельзя отнести даже к среднеобеспеченному слою населения. Наиболее нуждающихся в стране — больше четверти жителей (26,7%), относительно нуждающихся — больше половины (66,8%),

³⁹ Коалиция «Казахстан – ОБСЕ 2010», отчет «Копенгаген - 2010», 2010, с.4.

⁴⁰ http://www.akorda.kz/ru/kazakhstan/general_information/general_information_about_the_republic_of_kazakhstan 16.06.2011.

⁴¹ А. Тлеппаев, доклад «Проблемы эффективного использования доходов сырьевого сектора для диверсификации экономики Казахстана», http://www.rusnauka.com/12.APSN_2007/Economics/20711.doc.htm

⁴² Юрий Нагорный, «Ресурсное проклятие», *Литер*, 21.05.2011.

⁴³ Информация по исполнению государственного бюджета за 2010 год, <http://www.minfin.kz/structure/data/%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82%20%D0%93%D0%91%202010%20%D0%B3.doc>, 16.06.2011.

а относительно бедных — 6,4%. Практически все граждане Казахстана — нищие или бедняки, и только 0,1% жителей страны можно отнести к среднеобеспеченным людям. Таков результат антисоциальной модели распределения доходов в стране⁴⁴.

Бедность процветает преимущественно в сельской местности, где зачастую нет доступа к основным благам, таким как питьевая вода, здравоохранение и образование. По данным статистики, сельская бедность в основных нефтегазодобывающих регионах страны достигает: в Мангистауской области 64%, в Кызылординской – 24%, Атырауской – 17.5%⁴⁵.

По уровню заболеваемости туберкулезом Республика Казахстан занимает лидирующее положение среди стран СНГ и Европы. Количество зарегистрированных случаев туберкулеза в последние годы превышает эпидемиологический показатель Всемирной организации здравоохранения в 2-3 раза. Туберкулез относится к социальным болезням, причинами которого являются недостаток питания и проживание в условиях, непригодных для нормальной и полноценной жизнедеятельности, среди которых плохая экологическая обстановка. Наиболее высокая заболеваемость туберкулезом отмечается в западных областях Казахстана, которые богаты нефтяными и газовыми месторождениями⁴⁶.

Как следует из доклада «Индекс глобального процветания», в Казахстане весьма серьезные проблемы в области здравоохранения. Показатели детской смертности и смертности от респираторных заболеваний выше, чем среднемировые. По мнению исследователей, казахстанцы находятся ниже среднего уровня в вопросах полноценного питания и обеспеченности жильем⁴⁷. По информации Международной группы по предотвращению кризисов (International Crisis Group), в Казахстане продолжительность жизни, значительно снизившаяся в 1990-е годы, так и не вернулась на уровень периода СССР. По состоянию на 2008 год данный показатель составлял 67,1 года⁴⁸.

Причиной сложившейся ситуации является то, что чиновники манипулируют и единолично распоряжаются общенациональными природными ресурсами в своих интересах, практически лишив народ права собственности на них и получение выгоды от их эксплуатации. Это одна из главных причин бедности в Казахстане. Хотя, согласно Конституции РК 1995 года (статья 6), природные ресурсы находятся в “государственной собственности” и теоретически все граждане должны получать выгоду от их эксплуатации.

В настоящее время правительство практически единолично использует доходы от добычи природных ресурсов по своему усмотрению. В частности на осуществление разного рода престижных проектов, таких как строительство Астаны или проведение всевозможных международных форумов и совещаний. Так на проведение саммита ОБСЕ в Астане было потрачено свыше 11 млн.евро, а на раскрутку форума в СМИ и рекламные акции из государственной казны РК было израсходовано порядка 30 млн.долларов США⁴⁹. Для сравнения, на поддержку Национального центра по правам человека в 2011 году предусмотрено всего лишь 20 млн.тенге или около 130 тыс.долларов США⁵⁰. Даже финансирование необходимых для населения программ оборачивается их неэффективностью, затратностью и высоким уровнем коррупции.

⁴⁴ Александр Кузнецов, «Почти все население Казахстана – нищие!», www.respublika-kaz.info, 02.06.2011.

⁴⁵ <http://integrity.kz>, 29.06.2011.

⁴⁶ О.Рахматулин, Анализ заболеваемости туберкулезом в Республике Казахстан, <http://iwep.kz/index.php?newsid=129>, 25.10.2010.

⁴⁷ Дерья Атабаев, «Доклад о глобальном процветании отразил рост детской смертности в Казахстане», <http://www.algadvk.kz/ru/wencountry/129/>, 26.10.2010.

⁴⁸ Амина Джалилова, «Согласно исследованию, социальная инфраструктура стран Центральной Азии находится в плачевном положении», *Панорама*, 11.02.2011.

⁴⁹ <http://www.zonakz.net/blogs/user/bolatboy/14738.html>, 24.12.2010.

⁵⁰ Сапа Мекебаев, «Почем права человека?», *Время*, 18.06.2011.

Например, на реализацию программы «Питьевая вода» было выделено из бюджета 2,3 млрд.долларов США, которые растворились почти бесследно. После восьми лет (2002-2010 годы) действия программы похвастать практически было нечем, кроме объема истраченных средств: износ сетей сократился лишь на 2%; около 140 водопроводов так и остались нерабочими, почти 4000 населенных пунктов остаются необеспеченными водой, а доступность централизованного водоснабжения увеличилась только на 7%⁵¹. Прокуратура РК давно признала программу «Питьевые воды» гнездом коррупции. Практически все прокурорские проверки, проводимые по данной программе, выявили нецелевое использование государственных средств и типичное бездействие чиновников. Громких разоблачений было много, но ответственности никто не понес⁵².

Значительная часть богатств страны сосредоточена в руках узкой группы лиц принадлежащей к семье президента Казахстана и стоящим за ним кланам. Со страниц оппозиционной прессы не сходят скандальные материалы, связанные с участием родных президента в расхищении государственной собственности, коррупционных сделках и рейдерских захватах отечественного и иностранного бизнеса. В 2011 году Арбитражный суд при Всемирном банке признал рейдерство зятя казахстанского президента Т.Кулибаева, находящегося на государственной службе, и обязал правительство Казахстана выплатить 125 млн.долларов США Фонду страхования вкладов Турции за потерю турецкими компаниями бизнеса в стране⁵³. По мнению М.Аблязова, политического оппонента режима, президент Н.Назарбаев сейчас контролирует не менее 80% экономики Казахстана⁵⁴.

Активную роль в дележе природных богатств и доходов от их эксплуатации играют транснациональные компании (ТНК), работающие в стране. Это хорошо видно в нефтегазовом секторе, где компания «Шеврон» (США) является крупнейшей частной нефтедобывающей компанией в Казахстане. «Шеврон» имеет 20% в Карачаганакском месторождении и 50% в "Тенгизшевройл" (ТШО), которое разрабатывает месторождение Тенгиз. На долю ТШО приходится более 30% нефти, добываемой в стране⁵⁵. В целом 25% подтвержденных запасов «Шеврон» в мире сосредоточено в Казахстане⁵⁶. Судить, какую прибыль получают ТНК от деятельности в стране сложно, так как соглашения о разделе продукции, заключенные между руководством Казахстана и ТНК, носят закрытый характер, а публикуемая компаниями информация не отражает истинное положение дел⁵⁷.

Реализация в стране Инициативы прозрачности деятельности добывающих отраслей, к которой Казахстан присоединился в 2005 году, является скорее пиар акцией со стороны компаний и властей по улучшению имиджа и отвлечению внимания общественности, чем реальным изменением ситуации с их прозрачностью и подотчетностью перед обществом.

Прочное положение иностранных компаний в стране является следствием их «особых отношений» с руководством Казахстана. Общеизвестен коррупционный скандал «Казахгейт», связанный с дачей многомиллионных взяток руководству республики со стороны ведущих нефтедобывающих компаний мира для получения доступа к нефтяным месторождениям страны. В ходе многолетнего судебного разбирательства в США против Д.Гиффена, бывшего советника президента РК, всплыли факты участия компании «Мобил» и «Амоко» в подкупе президента Н.Назарбаева и министра нефтяной и газовой промышленности Н.Балгимбаева за право вхождения в проект по Тенгизу и Каспийский трубопроводный консорциум, а также другие коррупционные сделки⁵⁸. В 2007 году

⁵¹ Ирина Севостьянова, «Правительство инициирует новую программу по обеспечению населения питьевой водой с многократным увеличением финансирования», *Панорама*, 16.07.2010.

⁵² Айнура Балакешова, «Сухой закон», *Литер*, 26.06.2009.

⁵³ Тихон Алексеев, «Купил за тысячу, а продал за 350 000 000?», *Голос Республики*, №14, 15.04.2011.

⁵⁴ Тимур Азамат, «Утемурастов «сдал» Назарбаева», *Взгляд*, №20, 01.06.2011.

⁵⁵ Елена Бутырина, «ТШО в 2010 году до 25,9 млн тонн увеличило нефтедобычу», *Панорама*, 11.02.2011.

⁵⁶ The True Cost of Chevron, An Alternative Annual Report, May 2011, p.43.

⁵⁷ Аманжан Жамалов, «Как иностранные компании пополняют бюджет страны?», *Караван*, 17.09.2010.

⁵⁸ Тихон Алексеев, «Миллионы «зеленых» для Назарбаева», *Голос Республики*, №16, 30.04.2010.

региональный суд города Хьюстона, штат Техас, США признал, что американская компания «Бейкер Хьюз», которая являлась подрядчиком на Карачаганакском месторождении, виновна в даче взяток чиновникам Казахстана за получение выгодного контракта⁵⁹. Из недавних скандалов стоит упомянуть заявление М.Аблязова в Генеральную прокуратуру РК, которое было подкреплено документами, о незаконной сделке Т.Кулибаева с Китайской национальной нефтяной компании (CNPC) по продаже государственного пакета акций АО «СНПС — Актобемунайгаз» по заниженным ценам. В результате сделки он получил от китайской компании взятку в 165,9 млн.долларов⁶⁰.

Даже та незначительная часть ресурсов и благ, которая все-таки попала в руки простых граждан на правах частной собственности, не защищена от всевозможного рода посягательств со стороны чиновников и предпринимателей.

Ярким примером являются манипуляции с землей после принятия земельного кодекса 2003 года, согласно которому органы исполнительной власти получили право распоряжаться одним из главных природных ресурсов. Изъятие земли у рядовых граждан для «государственных нужд», а фактически под коммерческую застройку, привели к кровавым столкновениям, массовым акциям протеста и голодовкам в городах Алматы и Астана. У людей изымались земельные участки в обмен на мизерную компенсацию или они вообще лишались собственности на землю под предлогом того, что у них не правильно оформлены документы⁶¹. Чиновники, уверенные в своей безнаказанности, даже и не пытались скрывать массовые нарушения закона. Например, за три месяца 2006 года в акиматы Южно-Казахстанской области были направлены 1433 заявления граждан из Генеральной прокуратуры РК и 330 из аппарата президента РК о нарушении земельного законодательства⁶².

За принятием земельного кодекса 2003 года стояли крупные латифундисты, близкие к органам власти, которые лоббировали принятие антинародного закона, чтобы получить в собственность наиболее плодородные сельскохозяйственные земли страны. Путем манипуляции с земельными долями, которые достались сельским жителям после раздела бывших коллективных хозяйств. В результате более миллиона казахстанцев были лишены земельных наделов: наемные работники сельхозпредприятий, пенсионеры, сельские учителя и врачи, безработные, т.е. те люди, которые выживали за счет подсобных хозяйств⁶³. Потомкам кочевников негде стало пасти свой скот, так как местные чиновники стали лихо раздавать общественные пастбища в частную собственность. Например, в Бирликском сельском округе Северо-Казахстанской области чиновники умудрились отдать частникам 75% общественных пастбищ⁶⁴.

Скандалом сопровождалась незаконная приватизация и покупка земель на особо охраняемых природных территориях и строительство в водоохраных зонах. Рядовые посетители национальных парков столкнулись с «частной собственностью» в виде появившихся заборов и коттеджей, которые перекрыли доступ к берегам рек и горным ущельям. По поручению президента РК в сентябре 2007 года была создана правительственная комиссия. В ходе проверки было установлено, что более 50% объектов на территории природоохранных зон Алматинской области построены в нарушение закона⁶⁵. Несмотря на прямой запрет в действующем законодательстве, исполнительной властью города Алматы и Алматинской области продолжались изъятия в частную собственность земельных участков природных и национальных парков⁶⁶.

⁵⁹ <http://www.greensalvation.org/index.php?page=berezovka>, 13.07.2011.

⁶⁰ <http://www.respublika-kz.info/news/politics/7279/>, 26.01.2010.

⁶¹ Ирина Сергеева, «Напрасные надежды», *Республика*, 03.11.2006.

⁶² Максим Ерохин, «Слово – серебро, а действие - золото», *Республика*, 19.01.2007.

⁶³ Владимир Катков, «Земельный комикс», *Литер*, 12.07.2008.

⁶⁴ «Безземельное животноводство», *Караван*, 19.08.2011.

⁶⁵ www.inform.kz, 21.09.2007.

⁶⁶ www.respublika.kz, 28.09.2007.

По всей видимости, одним из итогов земельного передела и «нехватки» земли в стране стала идея, рожденная в недрах правительства и подхваченная Национальным ядерным центром, о возвращении 95% земель Семипалатинского испытательного ядерного полигона в народнохозяйственное пользование. За время сорокалетней деятельности полигона на его территории было проведено в общей сложности 468 ядерных взрывов⁶⁷. Однако по данным отчета, представленного центром в правительство, эти земли абсолютно безопасны, и их можно использовать для сельскохозяйственной деятельности и добычи полезных ископаемых. Ни в одной стране мира до сих пор не вставал вопрос о передаче в хозяйственный оборот земель, на которых проводились ядерные испытания. Казахские чиновники решили одним выстрелом убить двух зайцев: «поддержать» местных жителей и бизнес, а заодно освободить себя от мероприятий по защите населения, изменив статус полигона. Передача территории полигона в хозяйственное пользование может привести к вторичному радиационному загрязнению территории и отразиться на здоровье местного населения, но эта сторона проблемы волнует пока только общественность страны⁶⁸.

Помимо земельного вопроса, не менее острой проблемой в стране является доступ к безопасной питьевой воде. По водообеспеченности Казахстан является одной из наиболее вододефицитных стран Евразии⁶⁹.

Хотя официальные органы заявляют, что практически 90% населения имеют доступ к воде, это не означает, что она безопасная. Согласно исследованию экспертов из Великобритании, принятое в стране понятие доступа к безопасной воде не учитывает такие факторы, как распределение, поставка, качество и надежность поставки воды. Поэтому, если учесть эти факторы, то реальное количество людей в Казахстане, имеющих доступ к безопасной воде, составляет не более 30%. К одним из самых тревожных проблем эксперты относят непостоянную подачу воды и ее качество. Например, в поселке Жанакала, Западно-Казахстанской области, воду дают один раз в сутки на 1 час⁷⁰. В городе Экибастузе в питьевой воде превышение предельно допустимых норм составляет: тяжелых металлов в 2,7 раза, цинка в 116,3 раза, алюминия в 32,3 раза, стронция в 1,4 раза⁷¹.

После провала программы «Питьевая вода» в 2011 году правительство РК приняло новую программу «Акбулак» с многократным увеличением финансирования. Согласно программе, рассчитанной на 2011–2020 годы, планируется ежегодно выделять из бюджета 60 миллиардов тенге (более 400 млн. долларов США)⁷². При высоком уровне коррупции в стране, можно заранее предположить плачевный результат ее реализации.

Право на свободу от загрязнения и экологической деградации

Проводимая правительством экономическая политика непосредственно отражается на экологической ситуации в стране, которую можно характеризовать как весьма сложную. Загрязнение окружающей среды после значительного уменьшения в начале 1990-х годов, вызванного экономическим спадом, стало вновь увеличиваться с середины 1990-х годов, и по ряду показателей превысило показатели загрязнения времен Советского Союза⁷³. Нарастает загрязнение воздушного бассейна крупных городов из-за стремительного роста автомобильного транспорта, чей вклад в загрязнение достигает 60%. Выбросы промышленных предприятий Казахстана в атмосферу составляют порядка 3

⁶⁷ <http://www.poligon.kz/certificate.shtml>, 24.06.2011.

⁶⁸ Арман ДЖАКУБ, «Полигон возвращать рановато», www.respublika-kaz.info, 07.07.2011.

⁶⁹ <http://www.undp.kz/pages/9.jsp>, 07.07.2011.

⁷⁰ Гульназ Имамниязова, «Вода у нас – беда!», *Экспресс К*, 17.05.2008.

⁷¹ Шамгон Мусин, «Либо ишак сдохнет, либо хан умрет!..», *Республика*, 06.04.2007.

⁷² <http://www.zakon.kz/198368-po-programme-akbulak-ezhegodno-budet.html>, 04.02.2011.

⁷³ <http://www.stat.kz/digital/ohrana/Pages/default.aspx>, 30.06.2011.

миллионов тонн в год, из которых 85 % приходится на 43 крупных предприятия. 10 % выбросов и образование значительной доли токсичных отходов приходится на нефтегазодобывающие предприятия⁷⁴. Казахстан входит в список стран с наиболее высоким уровнем выбросов парниковых газов на душу населения, и занимает 15-е место среди 186 стран мира⁷⁵. Треть жителей страны дышат загрязненным, а более двух миллионов человек – очень грязным воздухом⁷⁶.

Большое количество людей вынуждено проживать в санитарно-защитных зонах предприятий-загрязнителей. Данная проблема особенно остро стоит в местах, где эти предприятия играют градообразующую роль. В большинстве случаев ответственные государственные органы не только не предпринимают активных мер по защите экологических прав граждан, но и становятся на сторону предприятий-загрязнителей, что позволяет последним перекладывать собственные экологические издержки на плечи рядовых казахстанцев. Помимо вреда здоровью наносится ущерб имуществу граждан путем загрязнения земельных участков, воды, растительности, что отрицательно сказывается на уровне благосостояния людей⁷⁷. Приведем несколько примеров с разных уголков страны.

Город Балхаш, Карагандинская область, население 66220 человек (2009). Градообразующим предприятием является горно-металлургический комбинат компании «Казахмыс», акции которой котируются на Лондонской фондовой бирже⁷⁸. Комбинат расположен в непосредственной близости от жилых кварталов города. На протяжении многих лет идет загрязнение воздушного бассейна, озера Балхаш и окружающей природной среды. В 2007 году на одного жителя города масса выбросов в год составляла 6,5 тонн, из них сернистого газа около 6 тонн. Аллергия и астма стали привычными заболеваниями жителей Балхаша. Город давно покинули все птицы. Многочисленные статьи, депутатские запросы, постановления прекратить загрязнение ни к чему не привели. Более того распоряжением акима Карагандинской области корпорации «Казахмыс» было дано право платить за вредные выбросы в атмосферу не более 10% от норматива, якобы для скорейшего внедрения оборудования по нейтрализации сернистого газа⁷⁹. В середине 2000-х годов выброшенная в атмосферу тонна сернистого ангидрида “стоила” в США около 100 долларов, в Европе – около 90 долларов, а “Казахмыс” платил всего... 7 центов⁸⁰. В 2007 году депутаты Карагандинского областного маслихата выделили 600 миллионов тенге из государственного бюджета на рекультивацию земель, принадлежащих корпорации “Казахмыс”. Почему рядовые налогоплательщики должны были платить за не самую бедную компанию, так и осталось вопросом для местной общественности⁸¹.

Город Жанатас, Жамбылская область, население 23367 человек (2010). В ходе реализации Стратегии индустриально-инновационного развития РК, местные власти решили разместить в городе металлургический комбинат по производству арматуры и комбинат строительных материалов по выпуску цемента. Помимо двух этих заводов, чуть ли не в самом центре города стоят еще два предприятия — по производству асфальта и битума. Все производства построены, вопреки санитарным нормам и правилам, вблизи жилых домов. В ответ на протесты жителей, что в городе нечем дышать, местные

⁷⁴ Стратегический план Министерства охраны окружающей среды Республики Казахстан на 2010 – 2014 годы, 30.12.2010, с.2.

⁷⁵ Руслан Бахтигареев, «Сектор газа», *Время*, 07.09.2011.

⁷⁶ Юлия Мамырбаева, «Где в Казахстане жить хорошо?», *Известия-Казахстан*, 14.03.2008.

⁷⁷ «Нарушение прав человека на благоприятную окружающую среду в Республике Казахстан», *Вестник «Зеленое спасение» №19*, 2010, сс.10-13.

⁷⁸ www.kazakhmys.com, 15.07.2011.

⁷⁹ Дмитрий Бойко, «Когда и кто защитит балхашцев?», *Республика*, 08.06.2007.

⁸⁰ Татьяна Тен, «Казахмыс» травит Балхаш», *Караван*, 16.07.2010.

⁸¹ Татьяна Тен, «Казахмыс»: мы нагадим, а вы убирайте!», *Караван*, 23.07.2010.

власти предложили им проявить терпение, так как речь идет о реализации стратегии развития страны. Поэтому простые граждане должны руководствоваться не соображениями экологии, а патриотическими чувствами⁸².

Город Усть-Каменгорск, Восточно-Казахстанская область, население 300 342 человека (2010). Усть-Каменогорск давно признан одним из самых экологически неблагоприятных городов в республике. Причиной является то, что в городе сосредоточено 166 предприятий, среди которых крупные металлургические и энергетические комплексы. Когда в Усть-Каменогорске наступает штиль, или на официальном языке "неблагоприятные метеоусловия", город превращается в аналог газовой камеры. Уровень концентрации загрязняющих веществ в приземном слое в 8-10 раз превышает предельно допустимые нормы. В такие дни служба по чрезвычайным ситуациям призывает не выходить без особой нужды на улицу и закрывать окна⁸³. В 2004 году местное телевидение в дни максимальной концентрации выбросов давало объявления о том, что беременные женщины могут сделать бесплатный аборт, так как врачи из-за экологической обстановки не могут гарантировать, что роды пройдут успешно и ребенок будет здоровым⁸⁴. Город лидирует по показателям болезней органов дыхания и крови, заболеваний сахарным диабетом, а также онкологическим заболеваниям, в том числе - в подростковом и детском возрасте⁸⁵. Не смотря на принятые программы и выделенные средства экологическая ситуация в городе не меняется коренным образом. Периодически в городе фиксируется высокий уровень загрязняющих веществ, но чиновники, которые отвечают за охрану окружающей среды, не могут найти источник загрязнения воздуха. Усть-Каменогорский свинцово-цинковый комбинат — основной загрязнитель по сернистому ангидриду — постоянно рапортует о снижении вредных выбросов, однако его содержание в воздухе продолжает быть высоким⁸⁶. Предприятие принадлежит компании «Казцинк», генеральным инвестором которой является швейцарская «Гленкор Интернешнл АГ»⁸⁷. По мнению местной общественности, город впору объявлять зоной чрезвычайной экологической ситуации. Накануне распада Советского Союза в городе работала правительственная комиссия, которая установила полную деградацию поверхностного слоя почвы в жилой зоне, прилегающей к свинцово-цинковому комбинату и Ульбинскому металлургическому заводу. На городском уровне было принято постановление об объявлении Усть-Каменогорска зоной экологической катастрофы, и сносе жилья, расположенного в санитарно-защитной зоне. Но статус городу присвоен не был⁸⁸. Уже при суверенном Казахстане, в 2008 году президент РК дал поручение городским властям и предприятиям-загрязнителям переселить порядка 3900 человек из санитарно-защитной зоны в экологически чистую часть города⁸⁹. Однако воз и ныне там⁹⁰. Для рядовых жителей Усть-Каменогорска нет жилья, в отличие от чиновников в Астане.

Поселок Березовка, Западно-Казахстанская область, население 1530 человек (2011). Поселок расположен на границе санитарно-защитной зоны Карачаганакского нефтегазоконденсатного месторождения, которое отличается высоким содержанием сероводорода. Месторождение эксплуатирует международный консорциум «Карачаганак Петролеум Оперейтинг Б.В.» (КПО), куда входят компании «Эни» (Италия), «Би-Джи

⁸² Шухрат Хашимов, «Антинародная стратегия?», www.respublika-kaz.info/news/society/5450, 23.09.2009.

⁸³ <http://www.seu.ru/members/ucs/ucs-info/1009.htm>, 25.06.2003.

⁸⁴ <http://forum.zakon.kz/lofiversion/index.php/t258.html>, 16.07.2011.

⁸⁵ «Экологическая ситуация в Усть-Каменогорске требует неотложных мер – областное совещание», www.inform.kz, 08.09.2007.

⁸⁶ Ольга Ушакова, «Отравитель воздуха неизвестен», <http://www.respublika-kz.info/news/society/8121/>, 18.03.2010.

⁸⁷ http://www.kazzinc.com/index_next.php?id=1&lang=0, 17.07.2011.

⁸⁸ Наталья Шимолина, «Сталкеры с Заводской», *Время*, 04.06.2009.

⁸⁹ <http://www.zakon.kz/our/news/news.asp?id=30359965>, 20.11.2008.

⁹⁰ <http://www.yk.kz/news/show/9483?print>, 30.06.2011.

Групп» (Великобритания), «Шеврон» (США) и «ЛУКОЙЛ» (Россия)⁹¹. Активное освоение месторождения привело к интенсивному загрязнению окружающей среды, что наносит ущерб здоровью и подсобному хозяйству жителей Березовки. Согласно независимому исследованию примерно 45% жителей страдают от хронических заболеваний. С 2002 года жители Березовки безуспешно пытаются защитить свои права на жизнь в здоровой окружающей среде. Их неоднократные обращения к властям и КПО с просьбой решить вопрос о переселении ни к чему не привели⁹².

О состоянии здоровья рабочих, которые трудятся на промышленных предприятиях и также как и местное население подвергаются воздействию вредных факторов, судить сложно. Согласно официальной статистике и данным, предоставляемых самими предприятиями, в Казахстане самый здоровый рабочий класс. Нигде в мире нет такого низкого уровня профессиональных заболеваний. В 2008 году в Карагандинской области было зафиксировано 187 случаев профзаболеваний, что для региона, где почти половина рабочих трудится на вредных и опасных производствах, достижение фантастическое. Для сравнения: в Финляндии этот показатель в 35 раз выше. В Кызылординской области за период 2006-2008 годы вообще не было выявлено ни одного человека с признаками профзаболевания. В основе «здоровья» рабочих лежит широко распространенная практика сокрытия заболеваемости самими предприятиями, так как за утрату трудоспособности по профзаболеванию платит работодатель. Например, с приходом в Караганду компании «Арселор Миттал», уровень профзаболеваний среди шахтеров сократился в десятки раз. Оставляет желать лучшего качество медосмотра рабочих из-за отсутствия специалистов-профпатологов. Искажают статистику и элементарные взятки за получение допуска к работе. Часто и сами рабочие до последнего скрывают болезни из опасения потерять работу. Проверка в 2008 году комиссией Национального центра гигиены труда и профзаболеваний предприятий корпорации «Казахмыс» выявила 24 случая, когда рабочие были просто уволены после длительного пребывания на больничном листе по общему заболеванию. В результате по данным Национального центра почти 50 процентов больных, обратившихся к ним, поступают уже с запущенными формами болезней⁹³.

Необходимо отметить, что значительный вклад в загрязнение страны вносят ТНК. За фасадом высокотехнологичных, социально и экологически ответственных компаний прячутся неприглядные факты их деятельности в Казахстане, которая отмечена нарушением прав местных жителей и масштабным загрязнением окружающей среды. Например, "Тенгизшевройл" имеет давнюю историю нанесения вреда природе и здоровью людей. В 2009 году ТШО был признан крупнейшим загрязнителем Атырауской области, исходя из размера наложенных экологических санкций⁹⁴. А в 2010 году ТШО оказался лидером по загрязнению окружающей среды в Казахстане. Государственные органы наложили около 64 млн.долларов штрафов на компанию. Не лучшим образом обстоят дела и у консорциума КПО. За превышение выбросов в 2010 году, КПО был оштрафован на 13,5 млн. долл. и государственными органами была предъявлена претензия по возмещению ущерба на сумму 12,9 млн.долларов⁹⁵. Компания «Арселор Миттал», которая является основным загрязнителем Карагандинской области, в 2008 году требовала от правительства РК зафиксировать ее расходы на экологические программы и отменить экологические платы и штрафы якобы из-за экономического кризиса⁹⁶.

⁹¹ <http://www.kpo.kz/about-kpo.html?&L=0>, 01.08.2011.

⁹² <http://www.crudeaccountability.org/en/index.php?page=karachaganak>, 01.08.2011.

⁹³ Татьяна Тен, «Бесправные рабы или золотой фонд?», *Караван*, 09.01.2009.

⁹⁴ The True Cost of Chevron, An Alternative Annual Report, May 2010, p.43.

⁹⁵ The True Cost of Chevron, An Alternative Annual Report, May 2011, pp.43-44.

⁹⁶ Татьяна Смирнова, «Запросы на вопросы», *Известия-Казахстан*, 30.10.2008.

Право на получение достоверной и полной информации о состоянии окружающей среды

Право граждан на доступ к экологической информации в Казахстане закреплено национальным законодательством и Орхусской конвенцией (статья 4). Теоретически все граждане страны имеют свободный доступ к экологической информации, которая не может быть государственной или коммерческой тайной. Однако на практике, даже властями признается, что в плане доступа к информации законодательная основа существует, но она не работает в полной мере, а основным поставщик информации - государственные органы - работают в режиме частичной открытости⁹⁷. Причин тому несколько.

Сами природоохранные органы не располагают полной картиной того, что происходит в стране из-за развала системы мониторинга, созданной в период Советского Союза. Неоднократные попытки создать национальную систему мониторинга состояния окружающей среды так и остались на бумаге. В очередном стратегическом плане министерства экологии на 2011-2015 годы планируется подготовить документы по созданию Единой государственной системы мониторинга окружающей среды и природных ресурсов на республиканском уровне⁹⁸. Поэтому при определении масштабов загрязнения правительство и местные органы власти в основном опирается на информацию, которую предоставляют предприятия-загрязнители, заинтересованные приуменьшать негативное воздействие на окружающую среду. Как признался аким Атырауской области, где сосредоточены крупнейшие нефтедобывающие и нефтеперерабатывающие предприятия страны, он не знает истинные масштабы воздействия на окружающую среду, так как от компаний не поступает достоверных сведений⁹⁹.

Поэтому и жители поселка Березовка не верят в объективность информации государственных органов и КПО о безвредности деятельности предприятия, так как компания оплачивает деятельность частного предприятия «Gidromet Ltd», которое осуществляет производственный мониторинг для КПО и предоставляет данные местным природоохранным органам. Государственных постов наблюдения «Казгидромета» в Западно-Казахстанской области нет с 1998 года, когда они были закрыты из-за отсутствия средств. Поэтому данные КПО не с чем сравнить¹⁰⁰.

Даже та информация, которую собирают государственные органы, не является полной и оперативной. Зачастую из-за недостаточного финансирования уполномоченные органы не в состоянии определять все виды веществ, загрязняющих окружающую среду. Например, в Усть-Каменогорске стационарные посты «Казгидромета» фиксируют выбросы в атмосферу по 12 соединениям. Однако, как выяснили ученые-экологи, в атмосферу выбрасывается более тысячи химических компонентов, среди которых и вещества первой группы токсичности, отследить которые невозможно из-за отсутствия необходимых приборов¹⁰¹. Аналогичная ситуация в другом промышленном городе страны – Павлодаре. У местных экологов не хватает аппаратуры для измерения объема и состава выбросов с промышленных предприятий. Заявки на приобретение оборудования, как правило, отклоняются при рассмотрении в департаменте экономики и бюджетного планирования – якобы за ненадобностью¹⁰². Даже в южной столице Алматы, где нет

⁹⁷ Амина Джалилова, «Презентованный законопроект призван трансформировать право госорганов предоставлять информацию в обязанность», *Панорама*, 27.08.2010.

⁹⁸ Стратегический план Министерства охраны окружающей среды Республики Казахстан на 2010 – 2014 годы, 30.12.2010, с.3.

⁹⁹ Светлана Григорьева, «Рыскалиев пытается вынырнуть из Урала», <http://www.respublika-kaz.info/news/society/10490/>, 03.09.2010.

¹⁰⁰ Sergey Solyanik, *An Oil Democracy, or the Story of Berezovka*, Green Salvation Herald, 2006, pp.86-87.

¹⁰¹ «Экологическая ситуация в Усть-Каменогорске требует неотложных мер – областное совещание», www.Inform.kz, 08.09.2007.

¹⁰² Сергей Азаров, «Что в воздухе тебе моем», *Республика*, 13.10.2006.

крупных промышленных предприятий, но высокий уровень загрязнения воздуха, не ведется мониторинг наиболее опасных веществ. У жителей города отсутствует доступ к информации о качестве воздуха в режиме реального времени и нет предупреждений об опасных уровнях загрязнения, как того требует, например, законодательство Европейского союза¹⁰³.

В процессе доступа к экологической информации, общественность и население страны сталкивается с тем, что в некоторых случаях уполномоченные государственные органы требуют непомерно высокую плату за ее предоставление в нарушение положений Орхусской конвенции. Например, республиканское государственное предприятие «Казгидромет» предоставляет ряд сведений на платной основе¹⁰⁴. Деятельностью «Казгидромета» заинтересовалось Агентство по защите конкуренции, которое в ходе расследования выявило у предприятия признаки злоупотребления доминирующим положением в части установления монополично высоких цен на услуги выдачи справок о фоновых концентрациях загрязняющих веществ в атмосферном воздухе¹⁰⁵.

Наконец, сами государственные органы зачастую скрывают экологическую информацию и для ее получения необходимо обращаться в суд. Обратимся к опыту Экологического общества «Зеленое спасение», которое ежегодно направляет более полутора сотен запросов в государственные органы. В 2010 году из 173 писем, направленных организацией, были получены ответы на 71% запросов, 29% были проигнорированы. Полученная информация часто бывает неполной и некачественной¹⁰⁶. За период 2007-2010 года в связи с непредоставлением информации организация была вынуждена десять раз обращаться в суд. Но даже обращение в суд не гарантирует получение полной информации¹⁰⁷.

Соккрытие информации практикует и частный бизнес в стране, хотя в соответствии с Экологическим кодексом РК данные производственного экологического контроля являются открытыми, и компании обязаны обеспечивать к ним доступ общественности. Однако предприятия не выполняют это требование или затягивают срок предоставления информации. Например, «Зеленое спасение» было вынуждено вести переговоры с КПО и «Тенгизшевройл» в течение нескольких месяцев, прежде чем получить информацию¹⁰⁸. Частные фирмы, как и чиновники, зачастую оправдывают свой отказ в непредоставлении экологической информации тем, что она является коммерческой и даже государственной тайной. Например, руководство Атырауского нефтеперерабатывающего завода категорически отказалось обнародовать документацию по проекту строительства комплекса по производству ароматических углеводородов, ссылаясь на государственные секреты. Хотя общественность города Атырау хотела получить эти документы, чтобы провести независимую экологическую экспертизу проекта¹⁰⁹.

Право населения на участие в процессе принятия решений

В стране повсеместно нарушается право на участие граждан в процессе принятия решений по экологическим вопросам, которое им гарантировано национальным законодательством и Орхусской конвенцией (статья 6). Общественность, или вообще не привлекается к процессу принятия решений, или привлекается, когда решение уже принято. Зачастую общественные слушания проводятся уже после принятия решения

¹⁰³ <http://kt.kz/?lang=rus&uin=1133168098&chapter=1153519055>, 10.06.2010.

¹⁰⁴ <http://www.greensalvation.org/uploads/Arhus/20110615kritika-natc-doklada002.rtf>, 15.06.2011.

¹⁰⁵ Ирина Севостьянова, «Антимонопольное ведомство обвиняет “Казгидромет” в злоупотреблении доминирующим положением», *Панорама*, 04.06.2010.

¹⁰⁶ <http://www.greensalvation.org/uploads/Arhus/20110615kritika-natc-doklada002.rtf>, 15.06.2011.

¹⁰⁷ <http://www.greensalvation.org/index.php?page=sudebnye-dela>, 30.06.2011.

¹⁰⁸ <http://www.greensalvation.org/uploads/Arhus/20110615kritika-natc-doklada002.rtf>, 15.06.2011.

¹⁰⁹ Дулат Тасымов, «У АНПЗ есть свои госсекреты?!», <http://www.respublika-kz.info/news/society/7518/> 09.02.2010.

государственными органами и без своевременного оповещения. Даже, если оповещение об общественных слушаниях публикуется, то оно размещается на последних страницах газет, мелким шрифтом. Из данных объявлений неясно, будут ли проводиться общественные слушания, где и когда. В стране отсутствует механизм учета общественного мнения. Поэтому и государственные органы, и частные предприниматели, относятся к общественным слушаниям как к пустой формальности. Нередки случаи фальсификации мнения общественности¹¹⁰.

В случае с поселком Березовка, часть которого попала в пятикилометровую санитарно-защитную зону (СЗЗ) Карачаганакского месторождения и должна быть переселена, в 2003 году по инициативе КПО СЗЗ была сокращена до трех километров, и поселок оказался за ее пределами. Тем самым людей лишили правового обоснования требовать переселения. Государственные органы приняли решение о сокращении размеров СЗЗ в нарушение положений Орхусской конвенции и требований природоохранного законодательства страны. Не была проведена государственная экологическая экспертиза, не учитывалось мнение жителей, их не допустили к процессу принятия решений. Государственные органы даже не пытались оправдать свои незаконные действия. Они заявили, что КПО внедряет новые природоохранные технологии и это достаточное основание для сокращения СЗЗ. Более того властям не понравилась несговорчивость людей и они стали оказывать давление на активистов местной инициативной группы¹¹¹.

Даже в случаях, которые получили широкую огласку за пределами страны и по которым были приняты решения международных органов, ситуация не изменилась. Государственные органы продолжают игнорировать решения сторон Орхусской конвенции. В 2005 году на Втором совещании сторон конвенции было принято решение П/5а¹¹². Решение касалось, в том числе, ситуации в микрорайоне Горный Гигант, города Алматы, где была незаконно построена высоковольтная линия электропередачи 110 кВ прямо над домами местных жителей. При этом было проигнорировано мнение людей, а результаты общественных слушаний были сфальсифицированы¹¹³. Тем не менее, после принятия решения П/5а, государственные органы ничего не сделали для решения проблемы жителей и создания механизмов реализации права общественности на участие в процессе принятия решений. Более того ситуации аналогичные Горному Гиганту продолжают возникать в стране. В 2011 году власти города Павлодара решили построить высоковольтную линию 110 кВ рядом с жилыми домами, несмотря на письменные возражения граждан и митинги протеста. Обещания местных чиновников провести общественные слушания и снести опоры линии так и не были выполнены¹¹⁴.

Право на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

Кризис системы правосудия приобрел острый характер в Казахстане и является отражением общего кризиса государственных органов в стране. Судьи в стране назначаются напрямую президентом РК и об их независимости можно говорить весьма условно. Правосудие поставлено в полную зависимость от исполнительных органов власти. Есть все основания говорить о том, что суды фактически выполняют политический заказ властей, а не осуществляют правосудие. Тем самым они превратились в инструмент правящего класса в лице кланово-семейных группировок и обслуживающего их чиновничье-репрессивного аппарата по насильственному подавлению политических оппонентов, экономических конкурентов и недовольства рядовых граждан.

¹¹⁰ <http://www.greensalvation.org/uploads/Arhus/20110615kritika-natc-doklada002.rtf>, 15.06.2011.

¹¹¹ Sergey Solyanik, An Oil Democracy, or the Story of Berzovka, Green Salvation Herald, 2006, pp.83-86.

¹¹² <http://www.unece.org/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.2.add.7.r.pdf>

¹¹³ <http://www.unece.org/env/documents/2005/pp/c.1/ece.mp.pp.c1.2005.2.Add.2.r.pdf>

¹¹⁴ Наталья Яковлева, «Ложь течет по проводам», *Взгляд*, №25, 06.07.2011.

Ситуация осложняется высоким уровнем коррупции, которой глубоко поражена судебная система страны. В апреле 2011 года сразу шесть судей Верховного суда РК были освобождены от занимаемых должностей и обвинены в коррупции. Против них были возбуждены уголовные дела за злоупотребление должностными полномочиями, которое привело к тяжким последствиям¹¹⁵.

Юристы с многолетним стажем констатируют, что доступ к правосудию в республике стал значительно хуже, чем в период Советского Союза. В результате доверие населения к системе правосудия катастрофически падает. Согласно исследованию Международного республиканского института (IRI), – 76 % жителей республики не доверяют судам¹¹⁶. Все это ведет к росту социальной напряженности и создает угрозу поиска решения проблем вне правового поля.

Например, в октябре 2007 года более ста жителей города Алматы пикетировали здание Алматинского городского суда, выступая против решения судов о принудительном изъятии своей собственности и земельных участков городскими властями под строительство. В ходе пикета, протестующие ворвались в здание суда, где произошло столкновение с полицией¹¹⁷. В июне 2011 года женщина устроила акт самосожжения в общественной приемной пропрезидентской партии «Нур Отан» в Астане. Таким образом, она решила выразить свой протест по поводу несправедливого, по ее мнению, решения суда по делу сына. От полученных ожогов женщина скончалась¹¹⁸. Через две недели после данного инцидента, житель города Алги поджег себя перед зданием районной прокуратуры, возмущенный бездействием по факту убийства своего племянника¹¹⁹.

Экологическое общество «Зеленое спасение», которое имеет многолетнюю практику судебной защиты экологических прав граждан в стране, отмечает следующие основные проблемы, мешающие доступу к правосудию:

- высокие финансовые издержки являются существенным препятствием для рядовых граждан и общественных организаций при обращении в суд;
- обращение в суд значительно затрудняют сами судьи, которые манипулируют нормами процессуального права;
- нарушается принцип равенства сторон в судебном процессе;
- суды находятся под давлением исполнительных органов власти и выводят из числа ответчиков государственные органы;
- исполнение решений судов не гарантировано, часто затягивается или исполняется не полностью¹²⁰.

Прекрасной иллюстрацией вышеуказанных проблем является судебное дело по защите прав жителей поселка Березовка, которые обратились за правовой помощью к общественным организациям страны. 19 июня 2008 года Экологическое общество «Зеленое спасение», Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности и Республиканское общественное объединение «Шанырак» подали иск к правительству РК, бездействие которого привело к нарушению прав жителей Березовки. Правительство и уполномоченные государственные органы допустили нарушение национального законодательства и Орхусской конвенции при сокращении СЗЗ и не приняли мер по обеспечению безопасности жителей поселка Березовка. Истцы потребовали признать незаконным решение о сокращении СЗЗ и обязать правительство решить вопрос о переселении жителей Березовки и возмещении им материального и морального ущерба. Почти девять месяцев под различными предлогами суды города Астаны отказывались принять дело к рассмотрению, а затем рассматривать его по

¹¹⁵ Анастасия Прилепская, «Система прогнила», *Время*, 16.04.2011.

¹¹⁶ Арсен Саидов, «Казахстанцы не доверяют отечественным судам», *Литер*, 05.06.2010.

¹¹⁷ www.respublika.kz, 05.10.2007.

¹¹⁸ Маргарита Никитина, «Не вышла из огня...», *Время*, 22.06.2011.

¹¹⁹ Акмарал Майкозова, «Прокурорам – пламенный привет», *Время*, 07.07.2011.

¹²⁰ <http://www.greensalvation.org/uploads/Arhus/20110615kritika-natc-doklada002.rtf>, 15.06.2011.

существо. Наконец в апреле 2009 года иск был рассмотрен с многочисленными нарушениями процессуальных норм и принято решение, что сокращение СЗЗ было незаконным. Остальные требования истцов были оставлены без удовлетворения. В декабре 2009 года решение было обжаловано в Верховном суде РК и дело было направлено на новое рассмотрение в тот же суд. 30 апреля 2010 года в поселке Березовка состоялось выездное заседание суда города Астаны. 1 июня 2010 года суд принял решение о переселении жителей и выплате компенсации фермерам, чьи дома и земли оказались в пятикилометровой санитарно-защитной зоне. Фактически решение коснулось лишь нескольких жителей поселка Березовка. Несмотря на последующие жалобы, апелляции и обращения в Верховный суд РК со стороны «Зеленого спасения», 11 ноября 2010 года решение суда вступило в законную силу. Началась эпопея по его выполнению. Исполнительные листы три раза направлялись в департамент по исполнению судебных актов Западно-Казахстанской области. Исполнение решения суда было поставлено на особый контроль с еженедельным информированием департамента о проделанной работе, но дело так и не сдвинулось с мертвой точки. В итоге, по состоянию на июль 2011 года решение суда не выполнено. Люди продолжают проживать в экологически опасном районе, а «Зеленое спасение» не может добиться возвращения судебных издержек¹²¹.

Кризис системы правосудия в стране вызывает тревогу и на международном уровне. В решении IV/9с, принятого на Четвертом совещании сторон Орхусской конвенции в июне 2011 года, казахстанской стороне было предложено «подробно изучить при надлежащем участии общественности соответствующее экологическое и процедурное законодательство и соответствующие правовые прецеденты в целях определения того, обеспечивает ли оно для судебных и других органов по рассмотрению возможность предоставления адекватных и эффективных средств правовой защиты в ходе судебного рассмотрения»¹²².

Казахстан не входит в Совет Европы и республика не является стороной Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, что не позволяет гражданам страны обращаться в Европейский суд по правам человека (г.Страсбург). На сегодняшний день Страсбургский суд является одним из немногих инструментов реального ограничения произвола властей на постсоветском пространстве, так как его решения имеют обязательный характер. В Страсбург подают самые безнадежные дела, прошедшие все инстанции и не получившие удовлетворения. Например, в России это становится едва ли не единственным шансом на справедливость для граждан удаленных от власти и больших денег. Россия является абсолютным рекордсменом по числу исков, поданных в Страсбургский суд¹²³. Тем не менее, не смотря на нарастающий поток дел и большие суммы компенсаций, руководство российской власти сознательно помогает этой деятельности в попытке реформировать судебную и правоохранительную систему страны¹²⁴.

Обращение в международные органы

Бездействие государственных органов и отсутствие доступа к правосудию заставляет рядовых граждан и общественность Казахстана искать решение проблем в международных органах. Опыт подобных обращений по вопросам защиты прав человека на здоровую окружающую среду в стране небольшой и не во всем положительный, но, тем не менее, является важным шагом на пути развития инструментов по защите прав

¹²¹ <http://www.greensalvation.org/index.php?page=sudebnye-dela>, 19.07.2011.

¹²² http://www.unece.org/env/pp/mop4/Documents/ece_mp_pp_2011_L_14_r.doc

¹²³ <http://europeancourt.ru/statistika-evropejskogo-suda-za-1959-2009-gody/#XVI>, 23.08.2011.

¹²⁴ Александр Караваев, «Казахстан в ОБСЕ: европрагматизм в ущерб гражданскому развитию», <http://ia-centr.ru/expert/6924/>, 15.01.2010

граждан. Приведем несколько примеров по проблемам, уже упомянутым в этом материале.

Советник по контролю за соблюдением уставных требований/Омбудсмен

В 2002 году Международная финансовая корпорация (МФК), входящая в группу Всемирного банка, выделила компании «ЛУКОЙЛ» кредит в 150 миллионов долларов на освоение Карачаганакского месторождения. «ЛУКОЙЛ» является членом консорциума КПО. Это позволило жителям поселка Березовка, при содействии общественных организаций Crude Accountability и «Зеленое спасение», направить три жалобы в аппарат Советника по контролю за соблюдением уставных требований/Омбудсмана (САО). САО является независимым органом Всемирного банка по рассмотрению жалоб на компании, осуществляющие проекты, финансируемые МФК и Агентством по многостороннему гарантированию инвестиций¹²⁵.

Если в первой жалобе (2004) в САО население Березовки выражало свою озабоченность воздействием Карачаганакского месторождения на здоровье и экономическое благополучие жителей, то во второй (2007) и третьей жалобе (2008) были приведены документально подтвержденные факты о незаконном сокращении СЗЗ и о том, что КПО систематически и на протяжении длительного времени нарушает целый ряд требований международного и национального законодательства. Во всех жалобах население требовало от МФК содействия в решении вопроса с переселением и выплатой компенсаций¹²⁶.

По первой жалобе САО предпринимало усилия по установлению более доверительных отношений между жителями Березовки и КПО и выдвигало ряд инициатив, которые не нашли поддержки среди местного населения, так как не решали главного вопроса с переселением¹²⁷. После провала переговорного процесса, САО был проведен аудит, в результате которого было признано, что мониторинг выбросов в атмосферу и качества воздуха, применяемый КПО, не соответствует требованиям МФК. Одним из наиболее серьезных нарушений стало открытие, что в отчетах нет данных мониторинга выбросов сероводорода за период с 2003 по 2006 год. Именно в эти годы жители Березовки жаловались, что у них проблемы со здоровьем из-за выбросов сероводорода. Фактически САО признал, что население получало недостоверную информацию от КПО, что нарушает, не только правила МФК, но и национальное законодательство и Орхусскую конвенцию. По второй и третьей жалобе, из-за отказа населения вести переговоры с КПО, САО не стало проводить аудит, сославшись на то, что вопрос сокращения СЗЗ и переселения поселка находится вне юрисдикции МФК. Таким образом, САО ушло от вопросов рассмотрения нарушения прав граждан, международного и национального законодательства и собственной политики МФК о принудительном переселении¹²⁸.

Суммируя пятилетний опыт обращений жителей Березовки в САО надо признать, что механизм рассмотрения жалоб Всемирного банка оказался не способным к адекватному, своевременному рассмотрению и разрешению острых социально-экологических проблем, вызванных проектом МФК на Карачаганаке. Несмотря на то, что штат САО потратил большое количество времени и сил на разрешение конфликта, его ограниченный мандат и нежелание МФК выполнять свои обязательства не решили проблему жителей Березовки. Положительным опытом обращения в САО является то, что проблему удалось поднять на международном уровне, тем самым обеспечив определенную гарантию безопасности для жителей Березовки, которые выступили против КПО и государственных органов. Одним из результатов общественной кампании можно

¹²⁵ www.cao-ombudsman.org, 23.08.2011.

¹²⁶ <http://www.crudeaccountability.org/en/index.php?page=campaign>, 23.08.2011.

¹²⁷ Sergey Solyanik, An Oil Democracy, or the Story of Berezovka, Green Salvation Herald, 2006, pp.83-86.

¹²⁸ <http://www.crudeaccountability.org/ru/index.php?page=khronika>, 23.08.2011.

считать и то, что компания «ЛУКОЙЛ» досрочно выплатила заем МФК в январе 2009 года. По всей видимости, и МФК и компания таким образом постарались избежать давления со стороны населения через САО.

Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции

Одним из органов Орхусской конвенции является Комитет по вопросам соблюдения, который дает общественности возможность обращаться в него в случае нарушения положений конвенции. Основная роль Комитета заключается в рассмотрении заявлений и выработке рекомендаций для встречи сторон конвенции, на которой принимаются решения о дальнейших действиях¹²⁹.

В начале 2004 года Комитет получил заявления от Экологического общества «Зеленое спасение», которые стали первыми обращениями в истории деятельности Комитета. Заявление АССС/С/2004/01 было подано против государственной компании «Казатомпром», которая отказалась предоставить информацию о ввозе и захоронении зарубежных радиоактивных отходов, что могло нанести серьезный ущерб окружающей среде и здоровью населения страны. Заявление АССС/С/2004/02 было подано организацией в интересах жителей микрорайона Горный Гигант города Алматы, где была построена высоковольтная воздушная линия электропередачи без учета мнения местных жителей и с нарушением норм безопасности. В начале 2005 года Комитет вынес решение по данным заявлениям, признав, что в обоих случаях Казахстан не обеспечил в полном объеме соблюдения ряда пунктов конвенции по доступу к информации и участию в процессе принятия решений. Решения Комитета были подтверждены на Втором совещании сторон конвенции в мае 2005 года и стране были даны ряд рекомендаций по улучшению ситуации. В том же 2004 году в Комитет было подано заявление АССС/С/2004/06 от жителей города Алматы, которые страдали от выбросов с Комбината строительных материалов и конструкций №3 (КСМК-3) и не могли защитить свои права в суде. В июне 2006 года Комитет вынес решение по данному заявлению и признал нарушение прав граждан на доступ к правосудию¹³⁰. Таким образом, благодаря «усилиям» чиновников, Казахстан вписал свою «страницу» в историю международного права.

В апреле 2005 года «Зеленое спасение», на основании решения II/5a по заявлению АССС/С/2004/02, вновь обратилось в суд для защиты прав жителей Горного Гиганта. Было подано исковое заявление о пересмотре решений суда по вновь открывшимся обстоятельствам. Однако суд отказал в удовлетворении исковых требований. По мнению суда решения Комитета и Второго совещания сторон не являются обязательными, а имеют рекомендательный характер, поэтому их нельзя считать вновь открывшимися обстоятельствами. Выводы суда первой инстанции поддержал и Верховный суд РК, несмотря на то, что Генеральная прокуратура Казахстана признала обязательный характер положений Орхусской конвенции¹³¹. Аналогичная ситуация сложилась и с иском жителей, проживающих рядом с КСМК-3. В ноябре 2005 года при помощи «Зеленого спасения» они вновь подали иск в суд в надежде восстановить справедливость. Несмотря на положительное решение Комитета по заявлению АССС/С/2004/06, и то, что в ходе судебного заседания были предъявлены факты нарушений национального законодательства и Орхусской конвенции, суды всех инстанций отказались признать нарушение прав граждан на доступ к принятию решений¹³².

В результате обращений в Комитет по соблюдению норм Орхусской конвенции нарушения прав граждан были признаны на международном уровне, тем самым поставив

¹²⁹ <http://live.unece.org/env/pp/cc.htm>, 24.08.2011.

¹³⁰ <http://live.unece.org/env/pp/pubcom.html>, 24.08.2011.

¹³¹ «Судебная практика Экологического общества «Зеленое спасение», *Вестник «Зеленое спасение» №19*, 2010, сс.28-29.

¹³² «Судебная практика Экологического общества «Зеленое спасение», *Вестник «Зеленое спасение» №19*, 2010, сс.31-32.

под сомнение выводы казахстанских судов. Решение Комитета о невыполнении страной положений конвенции было достаточно болезненным для местных чиновников. Казахстану были даны рекомендации по улучшению общей ситуации с выполнением положений конвенции. Это, безусловно, является моральной победой общественности страны. Однако дела, выигранные в Комитете, не привели к решению проблем жителей Горного Гиганта и района КСМК-3, которые продолжают жить под высоковольтными проводами и дышать цементной пылью, а их права продолжают грубо попираются предпринимателями, местными органами власти и судами. К сожалению, Орхусская конвенция не призвана восстанавливать конкретные нарушения прав граждан. В свою очередь казахстанские чиновники не торопятся выполнять рекомендации Комитета и соблюдать положения конвенции. Сложившаяся ситуация подрывает веру общественности страны в Орхусскую конвенцию как в действенный инструмент по защите экологических прав человека.

Выводы

20 летний период независимости Казахстана показал, что принципиального изменения направления государственного развития после распада Советского Союза не произошло. Вместо построения правового общества и диверсифицированной экономики, произошла деградация государственных институтов и подавление политической властью гражданских прав и свобод. Республика превратилась в сырьевой придаток развитых стран Запада и Китая. Массовые нарушения прав человека на здоровую окружающую среду и доступ к природным ресурсам стали одними из главных причин бедности и разрушения окружающей среды в Казахстане. Эти нарушения являются также нарушением основных прав и свобод человека, которые традиционно находятся в центре внимания ОБСЕ.

Экономика Казахстана приобрела ярко выраженную сырьевую направленность. За годы независимости масштаб добычи природных ресурсов значительно возрос. Экономическую политику страны формируют транснациональные компании, которые принимают активное участие в дележе природных богатств и оказывают существенную поддержку авторитарному режиму. Львиная доля прибыли от продажи общенациональных природных ресурсов оседает не в государственной казне, а в карманах узкой группы лиц, особо приближенных к президенту. Даже та незначительная часть ресурсов и благ, которая осталась у простых граждан, не защищена от всевозможного рода посягательств со стороны чиновничье-репрессивного аппарата, что ставит под сомнение гарантии частной собственности в стране.

Увеличивающийся разрыв между богатыми и бедными, которые составляют практически все население страны, приобретает угрожающие масштабы. Из-за развала аграрного сектора, земельного передела и отсутствия осмысленной социальной политики безработные сельские жители стремятся в города, где также не решены вопросы трудоустройства и жилья. В результате внутренней миграции вокруг крупных городов формируются так называемые «пояса шахида» из обездоленных граждан страны, живущих в тяжелых социально-бытовых условиях на фоне шикарных особняков компрадорской элиты¹³³.

Из-за несправедливого механизма распределения доходов и получения выгод от эксплуатации общенациональных природных ресурсов в республике нарастает

¹³³ В настоящее время слова "компрадоры" и "компрадорская буржуазия" трактуются как чиновники-бюрократы и бизнесмены-олигархи, наживающие свой капитал на продаже за рубеж отечественных природных ресурсов и торговле иностранными товарами и хранящих свои деньги в иностранных банках, и мотивированные на собственные интересы и не задумывающиеся над последствиями для экономики страны. <http://ru.wikipedia.org>, 25.08.2011.

недовольство и протест, который стал особенно заметен в нефтедобывающих областях и грозит вылиться в социальный взрыв, последствия которого могут быть весьма печальными для суверенитета и территориальной целостности страны.

Хищническая эксплуатация природных богатств привела к интенсивному загрязнению и разрушению окружающей природной среды, которое сопровождается перекалыванием экологических издержек предприятий-загрязнителей на плечи рядовых налогоплательщиков. Десятки тысяч людей подвергаются дискриминации по месту жительства и работы, проживая вблизи опасных производств или работая на них. Это происходит как в городах, так и в сельской местности, где местному населению «посчастливилось» оказаться рядом с крупным месторождением полезных ископаемых. Загрязнение сопровождается ростом заболеваемости и снижением уровня жизни рядовых казахстанцев. Огромное количество людей, особенно в сельской местности, не имеет доступа к безопасной питьевой воде. Тем самым нарушается право на жизнь в благоприятной окружающей среде.

По многим параметрам экологическая ситуация в республике стала хуже чем во времена Советского Союза. Хотя чиновники и ряд международных организаций до сих пор любят ссылаться на тяжелое экологическое наследие советских времен, пришло время говорить о не менее тяжелом экологическом наследии периода независимости. Государственные органы фактически утратили способность выполнять свои функции и контролировать экологическую ситуацию в республике, обеспечивать соблюдение и защиту прав человека на здоровую окружающую среду и стоять на страже интересов будущих поколений¹³⁴.

В Казахстане признаны права общественности на доступ к информации, процессу принятия решений и правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, но отсутствуют механизмы их реализации. Доступ к информации значительно затруднен из-за неудовлетворительного исполнения законов и произвола чиновников, которые сохраняют монополию на предоставление информации. Рядовые граждане не могут в полной мере реализовать свое право на доступ к информации. Общественность практически полностью отстранена от участия в процессе принятия решений. Чиновники, понимая, что участие общественности в процессе принятия решений государственными органами будет означать дальнейшее развитие демократических институтов в стране, делают все, чтобы этого не допустить¹³⁵. Это наглядно видно на примере обращений жителей страны в Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции. Тем самым людей лишают права на участие в управлении делами государства. Правосудие приобрело ярко выраженный классовый характер, когда рядовым гражданам практически невозможно защитить свои права в суде, если дело касается чиновников или богатых людей. Тем самым судебная система дискредитирована, и доверие граждан к ней подорвано¹³⁶. Право на судебную защиту стало эфемерным в стране.

Казахстан ратифицировал 24 международных договора в области охраны окружающей среды. Однако даже беглый обзор реализации прав человека на здоровую окружающую среду и выполнения страной международных соглашений позволяет убедиться, что для казахстанских чиновников конвенции продолжают оставаться бутафорской категорией внешней политики, необходимым атрибутом для создания имиджа демократического государства. Внутри страны чиновники могут относиться к ним формально или просто игнорировать, не опасаясь быть привлеченными к ответственности, так как отсутствуют международные правовые инструменты для принуждения их к действию.

¹³⁴ Вестник «Зеленое спасение» №19, 2010, сс.4-5.

¹³⁵ «Выполнение Республикой Казахстан решения Второго совещания сторон», К Третьему совещанию сторон Орхусской конвенции, Экологическое общество «Зеленое спасение», 2008, сс.23-24.

¹³⁶ Вестник «Зеленое спасение» №19, 2010, сс.4-5.

Таким образом, игнорирование норм национального и международного права, развал государственных органов и процветающая коррупция породили правовой хаос в стране. **Положить конец правовому хаосу в Казахстане не может никто: ни прокуратура, ни суды, ни правительство, ни парламент, ни президент.**

Существующие международные органы также не в состоянии предложить адекватные механизмы контроля и принуждения Казахстана к соблюдению собственных обязательств в рамках многосторонних соглашений, касающихся экологических прав человека. Примером является Комитет по соблюдению норм Орхусской конвенции, который ограничен в возможностях проверки информации, предоставляемой государством-нарушителем, что особенно актуально для стран СНГ, и не имеет действенных механизмов влияния на государство-нарушителя в случае невыполнения решений Комитета кроме вынесения ему морального порицания.

Ниже даны рекомендации для ОБСЕ и международных организаций. Хотя рекомендуемые меры могут показаться нереалистичными, они в той или иной мере актуальны как для Казахстана, так и других стран СНГ, где наблюдается схожая негативная ситуация с реализацией прав на здоровую окружающую среду и доступом к природным ресурсам. В противном случае, бездействие международных органов это не только молчаливая поддержка авторитарных режимов, но и показатель собственной неадекватности. Как сказал Вацлав Гавел: «Некоторые международные организации умирают из-за собственной вежливости»¹³⁷.

Рекомендации

1. ОБСЕ и международные организации должны начать давать оценку ситуации с экологическими правами человека в Казахстане и выполнением страной своих обязательств по международным природоохранным соглашениям в рамках публикуемых ими отчетов о соблюдении прав человека в стране.

2. Международному сообществу необходимо прилагать усилия по вхождению Казахстана в Совет Европы и присоединению к правозащитным механизмам, таким как Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Для властей Казахстана это будет не только проявлением политической воли и приверженности международным обязательствам, но и реальным вкладом в реформирование коррумпированной правовой системы страны, повышение ответственности судей и правоохранительных органов.

3. Необходима разработка и принятие международного механизма по восстановлению конкретных нарушенных прав граждан на здоровую окружающую среду, чьи решения будут иметь обязательный характер. Такой механизм мог бы действовать в рамках Орхусской конвенции, за счет расширения полномочий Комитета по соблюдению, или другого международного органа. Основой для разработки нового инструмента по защите прав человека мог бы послужить опыт применения Московского механизма ОБСЕ (Приложение 1). Синтез подходов Комитета по соблюдению Орхусской конвенции и принципов и методов Московского механизма ОБСЕ, могли бы придать совершенно иной импульс как режиму соблюдения Орхусской конвенции, так и расширить его за счет опыта ОБСЕ.

Основными элементами такого правозащитного инструмента должны быть:

¹³⁷ <http://www.osce.org/odihr/18372>

- по каждому случаю, когда властям и общественности не удается придти к взаимовыгодному решению проблем, создается специальная комиссия, включающая представителей всех заинтересованных сторон:
 - государственных структур;
 - общественности, национальных и международных НПО;
 - приглашенных независимых экспертов;
 - и представителей договорного органа;
- данная комиссия проводит исследование непосредственно на месте, где возникает спорная ситуация. В результате исследования комиссия составляет итоговый документ, который включает мнение всех сторон и экспертное заключение независимых экспертов;
- итоговый документ должен обладать юридической силой:
 - в рамках договорного механизма и служить доказательством соблюдения или несоблюдения договорного режима;
 - в качестве основы для обращения в международные суды, включая Европейский суд по правам человека, если государство самостоятельно не принимает мер по решению проблем.

Приложение 1

Московский механизм ОБСЕ

Московский механизм ОБСЕ является контрольной процедурой, которая была принята на конференции по человеческому измерению в Москве в 1991 году. Данный механизм позволяет сформировать миссию из независимых экспертов для оценки ситуации в одной из стран-участниц ОБСЕ, допускающей системные нарушения обязательств в области прав человека, и оказании помощи в решении конкретных проблем. Доклад по итогам исследования рассматривается в руководящих органах ОБСЕ, где затем принимаются решения о мерах реагирования. Московский механизм нацелен на диалог с правительством страны, положение в которой оценивается. Власти страны могут включить своего представителя в состав миссии, проводящей исследование, однако при отказе страны от сотрудничества с миссией доклад все равно готовится и рассматривается. Московский механизм – один из немногих инструментов ОБСЕ, решение, о применении которого не требует достижения консенсуса среди всех стран-участниц и его могут инициировать не менее 10 стран-участниц¹³⁸.

За время своего существования Московский механизм использовался семь раз, из которых в двух случаях он был применен для стран-участниц ОБСЕ из СНГ. 20 декабря 2002 года Московский механизм был приведен в действие группой из 10 стран-участниц ОБСЕ в отношении Туркменистана с целью изучения проблем, возникших в связи с расследованием по факту предполагаемой попытки покушения на президента Ниязова, совершенной 25 ноября 2002 года. 6 апреля 2011 года 14 стран-участниц ОБСЕ приняли решение об инициировании Московского механизма в отношении ситуации с правами

¹³⁸ <http://hrwatch-by.org/moskovskii-mekhanizm> 17.06.2011.

человека в Республике Беларусь после президентских выборов 19 декабря 2010 года¹³⁹. Примечательно, что в последнем случае, вначале было обращение в ОБСЕ представителей гражданского общества. В январе 2011 года более 130 ведущих неправительственных организаций из большинства стран ОБСЕ направили обращение ко всем странам-участницам организации о необходимости начать процедуру Московского механизма в отношении Беларуси на основе собранных общественностью данных по ситуации с гражданскими правами после событий 19 декабря¹⁴⁰.

В обоих случаях докладчиком ОБСЕ был назначен Эммануэль Деко, профессор международного права Парижского университета. Власти Туркменистана и Беларуси отказались сотрудничать с миссией и назначить своего содокладчика и, более того, не разрешили эксперту прибыть в свои страны. Тем не менее миссии были выполнены и доклады о ситуации в странах подготовлены и представлены Постоянному Совету ОБСЕ в Вене. Необходимо подчеркнуть, что отчеты были составлены в основном на данных, предоставленных общественностью, как наиболее достоверных.

В отчете по Туркменистану были приведены факты крупномасштабных нарушений всех принципов правосудия при расследовании покушения на президента Ниязова. В частности, незаконные задержания и показательные суды, применение пыток и репрессий различного характера против «врагов народа», включая выселение родственников в засушливые районы страны, жуткие условия содержания политических заключенных, которые делают продолжительность их жизни крайне невысокой. При всей ограниченности отчета, из него вырисовывалась страшная картина того насколько декларируемое право отличается от реальности террора и страха в стране. В отчете был дан список практических рекомендаций как на внутреннем, так и внешнем уровне и особо подчеркнуто, что международное сообщество должно приложить все усилия, так как ситуация в Туркменистане представляет крайне серьезную опасность нарушения основных принципов международного права¹⁴¹.

В докладе по Беларуси были зафиксированы многочисленные и системные нарушения прав человека после президентских выборов 2010 года, в том числе ее обязательств в рамках ОБСЕ. Доклад не имел политического характера и рассматривал исключительно правовую и гуманитарную составляющую кризиса с правами человека в стране. Правительству Беларуси были даны рекомендации о правовых мерах по выходу из ситуации с осужденными, в связи с событиями 19 декабря, а также об изменении положения со свободой выражения мнений, ассоциаций и собраний. Кроме того, в докладе содержатся рекомендации по выполнению властями широкого круга обязательств, принятых страной в рамках ООН¹⁴².

Важно отметить, что оба доклада были направлены не на конфронтацию, а на возможность выстраивания диалога с властями Туркменистана и Беларуси для изменения ситуации, однако официальные представители этих стран продолжают настаивать на том, что они якобы выполняют все свои обязательства в рамках ОБСЕ и ООН. Поэтому данные отчеты являются лишь отправной точкой, одним из этапов, запущенным в действие Московским механизмом, для более масштабных мер по защите прав человека в Туркменистане и Беларуси со стороны ОБСЕ, стран-участниц организации и международных институтов. Международному сообществу следует вести постоянный мониторинг ситуации в этих странах, а международным финансовым институтам, национальным правительствам и бизнесу учитывать информацию, содержащуюся в докладах, при выстраивании отношений с властями Туркменистана и Беларуси.

Автор: Сергей Соляник, консультант Crude Accountability.

¹³⁹ <http://www.osce.org/odihr/43666>

¹⁴⁰ <http://hrwatch-by.org/moskovskii-mekhanizm> 17.06.2011.

¹⁴¹ <http://www.osce.org/odihr/18372>

¹⁴² <http://www.osce.org/odihr/78705>