



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1998/10/Add.2
8 December 1998

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Пятьдесят четвертая сессия
Пункт 5 предварительной повестки дня

ВОПРОС ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ВО ВСЕХ СТРАНАХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ
И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ, ИЗЛОЖЕННЫХ ВО ВСЕОБЩЕЙ ДЕКЛАРАЦИИ ПРАВ
ЧЕЛОВЕКА
И МЕЖДУНАРОДНОМ ПАКТЕ ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ
ПРАВАХ, И ИССЛЕДОВАНИЕ ОСОБЫХ ПРОБЛЕМ, С КОТОРЫМИ СТАЛКИВАЮТСЯ
РАЗВИВАЮЩИЕСЯ СТРАНЫ В СВОЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ЭТИХ
ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Отрицательные последствия незаконных перевозок и захоронения токсичных
и опасных продуктов и отходов для осуществления прав человека

Доклад Специального докладчика по вопросу о токсичных отходах
г-жи Фатмы-Зохры Ксентини

Добавление

Доклад о миссии Специального докладчика в Африке

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 7	3
I. ВСТРЕЧИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ	8 - 40	4
A. Южная Африка	8 - 33	4
B. Эфиопия	34 - 40	10

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
II. ПРОГРАММА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ (ЮНЕП)	41 - 43	12
III. ОРГАНИЗАЦИЯ АФРИКАНСКОГО ЕДИНСТВА (ОАЕ) . .	44 - 45	13
IV. КОНСУЛЬТАЦИИ С НПО	46 - 53	14
V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	54 - 63	16

Приложение: Перечень лиц/организаций, с которыми Специальный докладчик консультировалась в ходе своей миссии

Введение

1. В резолюции 1997/9 Комиссия по правам человека отметила с серьезной обеспокоенностью, что Специальному докладчику не были предоставлены адекватные людские и финансовые ресурсы, для того чтобы она могла эффективно выполнять свой мандат, включая проведение миссий на местах; Комиссия просила Специального докладчика при подготовке своего следующего доклада продолжать проводить консультации со всеми соответствующими органами, в частности с секретариатом Базельской конвенции, и настоятельно призвала все правительства, органы и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, Программу Организации Объединенных Наций по окружающей среде, секретариат Базельской конвенции и неправительственные организации продолжать в полном объеме сотрудничать со Специальным докладчиком путем представления информации о перевозках и захоронении токсичных и опасных продуктов и отходов; она просила также Специального докладчика продолжать проводить в рамках ее мандата глобальное, междисциплинарное и всеобъемлющее исследование существующих проблем и решений в связи с незаконным оборотом, перевозкой и захоронением токсичных и опасных продуктов и отходов в африканских и других развивающихся странах с целью представления в своем следующем докладе рекомендаций и предложений, касающихся адекватных мер по контролю, сокращению и искоренению этой практики.
2. После пятидесяти третьей сессии Комиссии по правам человека и проведения консультаций с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека Специальному докладчику впервые с начала действия ее мандата предоставили адекватные людские и финансовые ресурсы для проведения миссий на местах. С учетом заинтересованности, продемонстрированной правительствами африканских стран, и того факта, что в течение длительного времени от перевозки и захоронения токсичных и опасных продуктов и отходов страдали прежде всего африканские страны, Специальный докладчик посчитала необходимым совершить свой первый визит именно в этот регион.
3. По приглашению правительства Южной Африки Специальный докладчик посетила Преторию, Йоханнесбург и Кейптаун в период с 10 по 16 августа 1997 года для изучения проблемы токсичных отходов в этой стране и для проведения консультаций о политических мерах и законодательных актах, которые касаются этого явления и которые могли бы быть полезными для других африканских стран, находящихся в аналогичном положении.
4. После своего визита в Южную Африку Специальный докладчик 16-19 августа 1997 года посетила Кению прежде всего для проведения консультаций с секретариатом Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) в Найроби. В ходе этой поездки Специальный докладчик провела консультации с заместителем Директора-исполнителя и юрисконсультom ЮНЕП. Кроме того, она встретилась с должностными лицами Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и представителями местных неправительственных организаций (НПО).
5. К сожалению, ей не удалось провести консультации с представителями кенийских властей. В то же время, отвечая на письмо Специального докладчика с просьбой о

посещении этой страны, они подтвердили свою заинтересованность в ее мандате и предложили посетить Кению в другое время. Однако по финансовым соображениям и с учетом того факта, что этот ответ был получен Специальным докладчиком во время ее посещения штаб-квартиры ЮНЕП, организовать еще один визит в Кению возможности не было.

6. Помимо этого, Специальный докладчик посетила Аддис-Абебу, Эфиопия, 19-21 августа 1997 года. Она провела консультации с секретариатом Организации африканского единства (ОАЕ) по вопросам, связанным с Бамакской конвенцией о запрещении ввоза в Африку опасных отходов и о контроле за их трансграничной перевозкой и обращением с ними в пределах Африки, и встретилась с руководством Эфиопии и представителями ПРООН.

7. Специальный докладчик хотела бы выразить свою благодарность правительствам Южной Африки и Эфиопии за готовность к сотрудничеству и содействию, проявленную ими во время ее визита, что позволило Специальному докладчику встретиться с представителями всех крупнейших слоев общества этих стран. Кроме того, Специальному докладчику хотелось бы поблагодарить сотрудников ПРООН, работающих в этих трех странах, за материально-техническую и организационную поддержку, оказанную ей в ходе визита.

I. ВСТРЕЧИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ

A. Южная Африка

8. Во время своего визита в Южную Африку Специальный докладчик встретилась с высокопоставленными сотрудниками следующих министерств и ведомств: Отдела по правам человека; министерства иностранных дел; Управления по контролю за загрязнением окружающей среды; министерства окружающей среды и туризма; Управления по делам окружающей среды, морских ресурсов, науки и техники; Управления по вопросам экологического здоровья; министерства полезных ископаемых и энергетики; министерства юстиции. Кроме того, она встретилась с некоторыми парламентариями, сотрудниками южноафриканских служб безопасности, членами Комиссии по расследованию деятельности компании "Тор Кемикалз" и представителями неправительственных и общинных организаций и других слоев южноафриканского общества, что позволило Специальному докладчику получить всеобъемлющее представление о рассматриваемой проблеме.

9. Представители министерства иностранных дел подтвердили заинтересованность правительства страны в вопросе токсичных отходов и заявили о своей поддержке деятельности Специального докладчика. Кроме того, они отметили, что Южная Африка, являющаяся стороной Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, намерена ратифицировать поправку, касающуюся запрета экспорта.

10. В ходе состоявшихся встреч представители южноафриканских властей отметили, что строительство в 1989 году установки по сжиганию мусора свидетельствует об осознании

необходимости организации сбора и удаления опасных отходов. После проведения обширных исследований было принято решение о запрете импорта опасных отходов и публикации в 1992 году пятитомного труда *"Hazardous Waste in South Africa"*. В этом исследовании выделен ряд проблем, связанных с организацией сбора и удаления отходов: далеко не на всех промышленных предприятиях до их ввода в эксплуатацию разрабатываются стратегии или планы в области сбора и удаления отходов; соответствующие руководители не полностью осознают существующую опасность, но при этом отдают себе отчет в том, что имеющиеся мощности и используемые приемы явно недостаточны; в стране достигнут значительный уровень переработки бумаги, стекла, пластмасс и металлов; лишь немногие компании работают по безотходной технологии; в стране отсутствует ежегодная статистика и соответствующие базы данных; компании, занимающиеся удалением и транспортировкой отходов часто не имеют подробной информации об их составе; недостаточен контроль за транспортировкой отходов; существует нехватка мест удаления опасных отходов и отсутствует адекватный контроль за существующими местами. В докладе также делается вывод о том, что при обращении с опасными отходами используются различные стандарты: от высоко ответственных и профессиональных до крайне неудовлетворительных. В заключение указывается, что без надлежащего законодательства и контроля большинство производителей отходов не будут выделять достаточных средств для их удаления.

11. В 1995 году на предприятии AECI Ltd. в Сомерсет-Уэсте произошло возгорание серы. В связи с этим пришлось произвести эвакуацию проживавшей вблизи этого места общины, в ходе которой, по сообщениям, умерло два человека. Впервые в таких обстоятельствах была создана комиссия по расследованию - Комиссия Десаи. В публичных слушаниях участие принимала вся община, а тем, кто не имел возможности нанять адвоката, такие услуги предоставлялись бесплатно. Следствие продолжалось четыре месяца, и по его результатам в 1997 году был подготовлен отчет, установивший факт халатности со стороны вышеупомянутой компании.

12. После этого случая была разработана рамочная политика в области организации сбора и удаления отходов, сформулированная в "Белом документе по экологической политике" (*"White Paper on Environmental Management Policy"*), который был опубликован в правительственном вестнике 28 июля 1997 года. В этом документе сообщалось о наличии довольно значительных объемов отходов, удаление которых не налажено должным образом, что наносит ущерб окружающей среде и несет с собой издержки для общества. Кроме того, отсутствует адекватный контроль за транспортировкой отходов и торговлей ими. В связи с этим правительство Южной Африки приступило к разработке нового экологического законодательства, организовав процесс широких консультаций, так называемый Национальный процесс консультаций по вопросам экологической политики (КОННЕПП), дающий всем его участникам возможность внести в него свой вклад. В рамках этого процесса правительство взяло на себя обязательства обеспечить соблюдение экологических прав, закрепленных в Конституции страны. Кроме того, эта политика позволит разработать основы устойчивого развития.

13. Помимо этого, в мае 1997 года министерство окружающей среды и туризма в сотрудничестве с министерством водного и лесного хозяйства опубликовало дискуссионный документ *"Towards a White Paper on integrated pollution control and waste management"* ("К разработке белой книги по вопросам комплексной борьбы с загрязнением и проблемам удаления отходов"). Некоторые стороны этого процесса посчитали себя обойденными и высказали критические замечания. В этой связи правительство Южной Африки организовало практикум, с тем чтобы ознакомиться с комментариями и предложениями НПО. Специальный докладчик пока еще не получила результатов этого совещания, состоявшегося 12 августа 1997 года.

14. Южная Африка стала стороной Базельской конвенции в 1994 году. После этого известен только один случай, когда в 1995 году финская компания "Коккола Кемикалз ОИ" предприняла попытку ввезти в эту страну партию опасного материала, содержащего арсенит меди, который был направлен в адрес южноафриканской компании "ЖАД Металл Концентрейторз (Пти.) Лтд.". Этот случай вызвал столь резкий протест со стороны экологических движений, что импорт был приостановлен, а отходы возвращены в Финляндию. Была создана комиссия по расследованию при участии всех заинтересованных сторон, включая НПО. Для обеспечения транспарентности расследование освещалось в прессе.

15. Первоначально министр по вопросам окружающей среды просил о проведении неофициального расследования. Такая позиция вызвала протест, в результате чего по указу президента страны в конце 1995 года была создана официальная комиссия по расследованию, уполномоченная вызывать свидетелей и подвергать их перекрестному допросу. Круг ведения комиссии предусматривает расследование: а) всех правовых, финансовых и административных вопросов, касающихся разрешения на импорт в Южную Африку партии материала, содержащего арсенит меди, и его соответствия требованиям Базельской конвенции; б) всех аспектов, связанных с обсуждением, заключением и условиями контрактов между министерством окружающей среды и туризма и консалтинговой фирмой "Даан Малан энд Ассошиэйтс"; с) всех вопросов, связанных с решениями, которые были приняты вышеупомянутым министерством после 27 апреля 1994 года о делегировании (в том числе по условиям контракта) любых полномочий, обязательств или функций этого министерства любому другому лицу, консультанту, компании или юридическому лицу. В задачу комиссии также входит скорейшее информирование президента Республики о результатах данного расследования.

16. В работе комиссии было предложено участвовать различным сторонам, включая Объединенный форум экологической справедливости (ОФЭС), министерство окружающей среды и заинтересованную компанию. К концу января 1997 года был подготовлен 2000-страничный доклад, отражающий позиции всех сторон; к февралю 1997 года стороны были готовы защищать свою позицию в суде. Весь процесс слушания будет изложен в следующем докладе, который должен быть готов через несколько месяцев. Окончательный доклад с включенными в него рекомендациями будет представлен президенту Республики.

17. Хотя в данном случае жертв не было и отходы так и не достигли Южной Африки, резкий протест общественности является весьма показательным. В этой связи можно надеяться, что данная комиссия по расследованию создает прецедент для организации на более постоянной основе аналогичных органов более широкого состава, в которых были бы представлены все заинтересованные стороны, включая импортеров и компании, занимающиеся переработкой отходов.

18. 24 марта 1995 года президент Мандела принял решение о создании аналогичной комиссии для расследования операций по переработке ртутьсодержащих материалов на заводе компании "Тор Кемикалз" в Като-Ридж, Квазулу-Наталь. Используя пробелы южноафриканского законодательства, компания "Тор Кемикалз", по сообщениям, импортировала и складировала более 3 000 т ядовитых отходов, которые она не смогла переработать. Это вызвало резкий протест со стороны НПО. Работу Комиссии возглавил проф. Дэннис Дэвис, являющийся активистом правозащитной деятельности и правительственным советником; в состав комиссии также входят инженеры-химики. Комиссии по расследованию деятельности "Тор Кемикалз" предоставлены судебные полномочия: она правомочна вызывать свидетелей, которые могут быть представлены адвокатами. Хотя стороны должны оказывать комиссии финансовую поддержку, НПО получили право представлять интересы трудящихся и в случае необходимости обеспечивать им юридическую помощь.

19. Круг ведения комиссии включает расследование фактов, предшествовавших приобретению компанией "Тор Кемикалз" отработанных ртутных катализаторов и ртутьсодержащих отходов, хранящихся на складах этой компании; составление доклада о дальнейшем использовании или удалении этого материала; разработку рекомендаций по наиболее практичному и экологически безопасному решению возникшей проблемы. Правительство страны не обязано выполнять рекомендации комиссии, однако принятие им данного доклада автоматически влечет за собой обязательство в отношении их осуществления.

20. По завершении подготовки и публикации доклада по первому этапу работы комиссия переходит ко второму этапу, предусматривающему изучение нормативных актов и практических процедур, касающихся контроля за переработкой ртутьсодержащих материалов, и составление рекомендаций по минимизации рисков, защите труда рабочих и охране окружающей среды. Этот этап работы будет начат как только к членам комиссии присоединятся еще два специалиста в области гигиены труда и техники безопасности.

21. Важнейшая задача комиссии состоит в принятии решения об экологически безопасном способе удаления этих отходов. Был рассмотрен ряд возможных вариантов: свалка отходов с грунтовой засыпкой, их переработка, использование альтернативных технологий или возвращение отходов отправителям. В районе расположения предприятия "Тор Кемикалз" в провинции Квазулу-Наталь нет подходящей свалки отходов, а ближайшая такая свалка, где в прошлом имели место многочисленные инциденты, находится в Хольфонтейне, Гаутенг. Комиссия посчитала, что переработка и транспортировка отходов

уже сама по себе является опасной операцией, которая к тому же предполагает огромные расходы.

22. Комиссия выразила определенные сомнения относительно законной возможности возвращения отходов отправителю, так как, во-первых, лишь небольшая доля этих отходов была импортирована; во-вторых, установить источники загрязнения в связи с имевшими место утечками практически невозможно. Перемещение отходов было признано опасным. Кроме того, комиссии не были представлены доказательства того, что какое-либо правительство будет готово принять такие отходы обратно. Наконец, следует продолжить диалог с компанией с учетом социальных последствий с точки зрения сохранения рабочих мест и обеспечения дальнейшего развития.

23. На основании всего вышеизложенного комиссия пришла к выводу о том, что единственно реальной возможностью является экологически безопасная рециркуляция ртутьсодержащих отходов путем их сжигания или обжига. Одновременно комиссия обратилась к правительству страны с просьбой назначить группу независимых инженеров для контроля за процессом рециркуляции и создания реально осуществимого плана вывода из эксплуатации этой установки по завершении процесса рециркуляции. Компании "Тор Кемикалз" было предложено взять на себя расходы по эксплуатации установки в процессе переработки отходов. Все остальные расходы, связанные с удалением отходов, включая оплату специалистов, возьмет на себя правительство Южной Африки.

24. Комиссия заявила, что если бы не настойчивость неправительственных организаций, то данная экологическая проблема могла бы стать достоянием гласности много позднее. Несмотря на это, какими бы бдительными ни были неправительственные организации, они не должны подменять правительство страны. В этой связи комиссия рекомендовала свести воедино различные нормативные акты по контролю за загрязнением окружающей среды, действующие в отношении различных ведомств.

25. Результаты, полученные комиссией, послужат прецедентом для других случаев. События, имевшие место в компании "Тор Кемикалз", уже вызвали определенную реакцию: осознание данной проблемы частью общественности побудило многие компании привести в порядок территорию своих предприятий. Компания "Тор Кемикалз" заявила о том, что на момент инцидента каких-либо законодательных актов, регламентирующих импорт отходов не существовало, однако в настоящее время эта компания ориентируется на руководящие принципы, закрепленные в правовых документах, позднее ратифицированных правительством Южной Африки.

26. В то же время НПО выразили определенное недовольство в связи с тем, что представленная ими информация не была должным образом отражена в окончательном докладе. НПО продолжают настаивать на том, чтобы токсичные отходы, находящиеся в распоряжении компании "Тор Кемикалз", были возвращены отправителю. Они выступают против использования любых методов удаления отходов, не отвечающих установленным стандартам, которые могли бы нанести ущерб здоровью людей и окружающей среде. В частности, организация ЭЖНФ подала жалобу на то, что нормы, регулирующие

сжигание токсичных отходов, и рекомендованные комиссией, во всем мире считаются вредными для здоровья людей и окружающей среды. Кроме того, предлагаемые стандарты были бы признаны незаконными в странах, из которых была импортирована большая часть отходов.

27. Министерство окружающей среды считает, что случай, связанный с компанией "Тор Кемикалз", вызван существующим распылением ответственности между многочисленными ведомствами. Комиссия по расследованию выделила ряд элементов, послуживших причиной данного инцидента, включая значительную нехватку людских ресурсов, необходимых для соблюдения в полной мере соответствующего законодательства, фрагментацию сфер компетенции и нормативных актов, существование лазеек в законодательстве и тот факт, что в годы правления прежнего режима факт предоставления льготных условий огласке не предавался.

28. Министерство полезных ископаемых и энергетики отметило, что оно принимает меры для ликвидации или, по крайней мере, смягчения неблагоприятных экологических последствий деятельности предприятий горнорудной промышленности. Получение разрешения на свалку отходов является длительной процедурой, в которой принимают участие различные ведомства. Консультации, носящие полуофициальный характер, проводятся со всеми заинтересованными сторонами. Целый ряд проектов был закрыт из-за протестов со стороны затрагиваемых общин. Данное министерство считает, что добыча полезных ископаемых может осуществляться без нанесения ущерба окружающей среде. Горнорудная промышленность играет важную роль в жизни общества и развитии страны. В настоящее время с принятием принципа "загрязнитель платит" опасность для экологии сведена к минимуму. Осуществляется разработка и применение более строгих норм.

29. Министерство здравоохранения заявило, что два его отдела занимаются вопросами окружающей среды: отдел по вопросам воздействия окружающей среды на здоровье человека и отдел по лекарственным/опасным веществам, к которым также относятся химические препараты. Первый отдел, в частности, осуществляет контроль за импортом в Южную Африку, прежде всего химических отходов. Тесное сотрудничество было налажено с министерством окружающей среды и Сообществом по развитию южной части Африки (СРЮА), в которое входят Ботсвана, Замбия, Зимбабве, Лесото, Мозамбик и Намибия. В 1994 году СРЮА разработало Политику и стратегию охраны окружающей среды и устойчивого развития южной части Африки. Основными причинами, побудившими разработать эту политику, были необходимость остановить процесс неустойчивого развития, отсутствие мер по охране окружающей среды, а также неспособность задействовать заинтересованных лиц в работе по организации охраны окружающей среды.

30. На региональном уровне министерство здравоохранения Южной Африки в сотрудничестве с Южноафриканским институтом по проблемам защиты окружающей среды и Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) организовало 8-10 сентября 1997 года в Претории международную конференцию по вопросам здравоохранения и окружающей среды в Африке в целях поиска путей решения проблем в области здравоохранения и охраны окружающей среды в контексте устойчивого развития.

31. На национальном уровне министерство здравоохранения занималось разработкой политики в области состояния окружающей среды и здоровья человека, первоочередными задачами которой являются классификация на местном уровне опасных отходов, импортируемых в страну; выявление групп населения, находящихся в опасном положении, а также соответствующих рисков; обучение сотрудников и укрепление потенциала местных органов, занимающихся вопросами отходов. Основная проблема в деле осуществления этого плана заключалась в нехватке людских ресурсов и в распылении соответствующей информации по различным министерствам. Для достижения комплексного подхода к организации сбора и удаления опасных отходов необходимо учитывать мнение многочисленных заинтересованных сторон как в государственном, так и частном секторе. В настоящее время эта задача обсуждается на межминистерских совещаниях.

32. Кроме того, министерство здравоохранения занималось созданием механизма, который позволял бы привлекать к ответственности нарушителей и выявлять виновников. К числу возможных санкций относится отказ в повторной выдаче разрешений на эксплуатацию или отзыв лицензий. Контроль будет осуществляться на местном (районном) уровне сотрудниками Отдела по вопросам воздействия окружающей среды на здоровье человека, подотчетного министерству здравоохранения, и лицами, нанятыми правительством. На эти цели уже выделен специальный бюджет. Координация будет обеспечиваться министерством окружающей среды и министерством образования через посредство Национального форума по вопросам воздействия окружающей среды на здоровье человека - координирующего механизма, в котором участвуют НПО и профсоюзы.

33. Необходимость подготовки кадров была также подчеркнута в ходе совещания по проблемам содействия ратификации Базельской конвенции и создания региональных центров подготовки кадров и передачи технологии. Эта встреча была проведена 22-26 июля 1996 года в Бритсе, Южная Африка, для англоязычных стран Африки, и было организовано по инициативе министерства окружающей среды и туризма Южной Африки в сотрудничестве с секретариатом Базельской конвенции в рамках последующих мер, предусмотренных решением III/19 третьего совещания Конференции Сторон Базельской конвенции, которая касается "Создания региональных или субрегиональных центров подготовки кадров и передачи технологии в связи с использованием опасных отходов и других отходов и сведением к минимуму их производства". В результате проведенных обсуждений было принято решение создать центры по подготовке кадров в области организации сбора и удаления опасных отходов в Южной Африке. Аналогичные центры будут созданы в Сенегале для франкоязычных стран Африки и в Египте для арабскоязычных стран Африки.

В. Эфиопия

34. В ходе своего визита в Эфиопию Специальный докладчик помимо должностных лиц ОАЕ встретила со следующими руководящими сотрудниками: главой отдела международных организаций министерства иностранных дел; генеральным секретарем Совета народных представителей (парламента) и его советником по юридическим вопросам; заместителем председателя Комиссии по предотвращению стихийных бедствий и обеспечению

готовности к стихийным бедствиям (КПСГ); генеральным менеджером Управления по охране окружающей среды. Специальный докладчик также провела консультации с руководителем Программы ПРООН по обеспечению устойчивого баланса между наличием ресурсов и ростом населения, с начальником отдела продовольственной безопасности и устойчивого развития Экономической комиссии для Африки (ЭКА), а также с представителями НПО, занимающихся вопросами экологии.

35. Руководство министерства иностранных дел Эфиопии подтвердило заинтересованность правительства этой страны, касающуюся резолюции Комиссии и проблемы токсичных отходов. Они полностью поддерживали мандат Специального докладчика. Ими было отмечено, что в Эфиопии существует приблизительно 200 НПО, число которых постоянно увеличивается. В настоящее время правительство Эфиопии занимается разработкой кодекса поведения в целях улучшения его отношений с гражданским обществом, а именно с НПО.

36. Представители эфиопского руководства отметили, что Эфиопия пока еще не получает достаточной информации о перемещении токсичных отходов, хотя она весьма заинтересована в этом вопросе, о чем свидетельствует ее присоединение к IV Конвенции Ломе. Кроме того, в мае 1994 года Эфиопия ратифицировала Конвенцию о биологическом разнообразии и Рамочную конвенцию об изменении климата. В ближайшем будущем правительство страны планирует подписать Базельскую и Бамакскую конвенции. В апреле 1997 года парламент Эфиопии принял Новую экологическую политику (НЭП), которая была разработана Управлением по охране окружающей среды в сотрудничестве с министерством по делам экономического сотрудничества и планирования. Цели этой новой политики состоят, в частности, в том, чтобы:

- "а) взять на вооружение принцип предосторожности, который предусматривает сведение к минимуму и, если возможно, предотвращение выброса веществ, биологических материалов или их составляющих из промышленных предприятий и личных или коммунальных установок или любых других внешних источников, которые могут оказаться вредными, а также не допускать сброса отходов, когда они могут представлять собой опасность; б) при сохранении вышеуказанного принципа также принять принцип "загрязнитель платит", поскольку вероятность загрязнения исключить невозможно, и обеспечить, чтобы виновные в этом предприятия, муниципалитеты и местные советы ("wereda") сами предоставляли необходимое оборудование для контроля за загрязнением окружающей среды; [...] г) осуществлять пересмотр и дальнейшую разработку руководящих принципов, касающихся удаления отходов, общественной и промышленной гигиены и технических методов, в интересах обеспечения затратоэффективного применения установленных стандартов контроля, а также разрабатывать нормативные положения по их осуществлению; [...]
- ж) вести постоянно обновляемый реестр токсичных, опасных и радиоактивных веществ и предоставлять информацию по запросу; [...] о) запретить импорт в Эфиопию и транзит через территорию этой страны опасных материалов, организмов и их фрагментов, как это было согласовано африканскими государствами в Бамако".

37. Другой целью НЭП является разработка стандартов и руководящих принципов, а также создание системы мониторинга. В этой связи правительство страны приняло решение о составлении обновляемого реестра токсичных, опасных и радиоактивных веществ и о предоставлении соответствующей информации по запросу.

38. Должностные лица правительства заявили, что им не известно о каких-либо случаях сброса отходов в последнее время. В прошлом такие попытки предпринимались, так как полностью контролировать импорт отходов в Эфиопию было трудно. Расследование подобных случаев привело к обнаружению опасных отходов, которые были ввезены в Эфиопию и не были удалены экологически безопасным способом.

39. Основной проблемой по-прежнему является отсутствие информации. Так, некоторые пестициды, наносящие сильнейший вред как здоровью людей, так и окружающей среде, по-прежнему используются из-за отсутствия лабораторий, квалифицированного персонала и специалистов, которые могли бы определить наличие содержащихся в них опасных веществ. Кроме того, в Эфиопии и других развивающихся странах зачастую используются вещества, включенные в перечень токсичных продуктов и в связи с этим запрещенные в других странах. Страны, располагающие необходимой информацией, не делятся ею с развивающимися странами. В результате этого в развитых странах действуют более жесткие нормы защиты жизни и здоровья граждан.

40. В тот период Комиссия по предотвращению стихийных бедствий и обеспечению готовности к стихийным бедствиям, являющаяся одним из государственных органов, непосредственно не занималась проблемой токсичных отходов, так как рассматривала другие приоритетные задачи. В настоящее время больший упор делается ею на стихийные бедствия, а не на техногенные катастрофы. Несмотря на это, в будущем этот вопрос, как представляется, будет включен в повестку дня. В рамках НЭП предусмотрено установление четких связей между борьбой с загрязнением окружающей среды и другими сферами деятельности, в том числе в области водных ресурсов, сельского хозяйства, населенных пунктов, здравоохранения, предотвращения стихийных бедствий и обеспечения готовности к ним.

II. ПРОГРАММА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ (ЮНЕП)

41. В ходе консультаций, которые Специальный докладчик провела с должностными лицами ЮНЕП, была подчеркнута приверженность ЮНЕП решению проблемы токсичных отходов в двух основных областях. Прежде всего, это Базельская конвенция, переговоры по которой проводились в штаб-квартире ЮНЕП в Найроби в середине 80-х годов, когда все более настойчиво стали звучать жалобы, связанные с перевозкой токсичных отходов. В то время эта Конвенция стала вторым достижением ЮНЕП (первым был Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой), позволившим установить определенные нормы в этой области. С учетом того, что усилия в этом направлении были лишь началом общей деятельности, для того времени они были весьма знаменательны. Результатом дальнейших усилий явилась Конвенция о запрещении ввоза в островные страны - участницы форума - опасных и радиоактивных отходов и о контроле

за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением в Южно-Тихоокеанском регионе. Эта Конвенция, принятая в Вайгани, Папуа-Новая Гвинея, 16 сентября 1995 года, не только совместима с Базельской конвенцией, но содержит более строгие положения и ссылку на региональный подход, зафиксированный в Бамакской конвенции и Заключительном акте Конференции полномочных представителей по Протоколу о предотвращении загрязнения Средиземного моря в результате трансграничного перемещения опасных отходов и их удаления, принятому в 1996 году.

42. Помимо этого, ЮНЕП занималась потенциально токсичными химическими веществами, подготовив их реестр, который является одним из средств, позволяющих развивающимся странам организовать их обработку. Идея обеспечения химической безопасности была выдвинута совместно с ВОЗ, в результате чего была разработана соответствующая программа. Дальнейшую поддержку получил принцип предварительного обоснованного согласия. С учетом увязки с пестицидами в эту деятельность была также вовлечена Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО). Аналогичные меры были приняты и в отношении стойких органических загрязнителей (СОЗ). В результате принятия этих двух программ - по химическим веществам и СОЗ - были созданы координационные центры, отличающиеся от центров, учрежденных Базельской конвенцией, и занимающиеся осуществлением стратегий на местном уровне. Кроме того, обеспечивается сотрудничество с этими центрами.

43. Специальный докладчик ознакомилась с намерениями ЮНЕП по совместному проекту. ЮНЕП считает необходимым наладить сотрудничество с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в рамках разработки и осуществления конкретного проекта или объединения усилий по унификации стандартов. Было подчеркнуто значение того факта, что ЮНЕП базируется в Африке, одном из регионов, которые более всего нуждаются в помощи. В настоящее время в результате консультаций с правительствами и с представителями гражданского общества ЮНЕП выделила подготовку кадров и создание потенциала в качестве наиболее неотложных потребностей африканских стран, стремящихся наладить контроль за импортом отходов. ЮНЕП располагает эффективными региональными отделениями, которые работают в тесном сотрудничестве с правительствами. Эти отделения могли бы сыграть важную роль в оказании помощи Специальному докладчику путем предоставления ей информации и содействия.

III. ОРГАНИЗАЦИЯ АФРИКАНСКОГО ЕДИНСТВА (ОАЕ)

44. С ОАЕ были проведены консультации по вопросу о Бамакской конвенции, которая еще не вступила в силу: для этого ее должна подписать еще одна страна. Что касается взаимосвязи между Бамакской и Базельской конвенциями, то ОАЕ считает эти договоры взаимодополняющими. Хотя положения Базельской конвенции были в полной мере отражены в Бамакской конвенции, последняя вполне может сыграть важную региональную роль. В настоящее время секретариат Базельской конвенции подталкивает африканские страны к подписанию Базельской конвенции.

45. ОАЕ подтвердила, что основной проблемой африканских стран по-прежнему является отсутствие информации, поскольку они до сих пор не имеют доступа к соответствующей базе данных. Кроме того, законодательство, касающееся токсичных отходов, разработано в недостаточной степени и зачастую является непоследовательным; в этой связи было бы крайне важным вступление в силу Бамакской конвенции, которая позволила бы обеспечить единый подход к вопросу о токсичных отходах на региональном уровне.

IV. КОНСУЛЬТАЦИИ С НПО

46. По данным НПО, проблемы, касающиеся организации сбора и удаления опасных отходов в Африке, отчасти связаны с распылением усилий и отсутствием скоординированного подхода. Так, в Южной Африке нормативные положения, касающиеся токсичных отходов, закреплены приблизительно в 37 законах, в многочисленных указах на провинциальном уровне и подзаконных актах. Укрепление руководства провинций может привести к значительному ослаблению возможностей в плане осуществления законодательства. Ни в одном из законов нет комплексного подхода к вопросу организации сбора и удаления отходов; в стране так и не принято законодательство о выполнении Базельской конвенции. Южная Африка до сих пор не подписала поправку к Базельской конвенции о запрещении ввоза опасных отходов, хотя и намерена сделать это в ближайшем будущем. Принцип "загрязнитель платит" закреплен в законопроектах, которые пока еще не приняты.

47. Слабая координация обусловлена тем, что вопросы экологии и, в частности, регламентация деятельности, касающейся опасных отходов, находятся в юрисдикции различных государственных ведомств. Из-за отсутствия единого контроля трудно определить, кто за что отвечает. Хотя считается, что НПО связаны с конкретным ведомством, с которым они контактируют, согласно общепринятому мнению, их предложения редко принимаются во внимание.

48. Распыление сфер компетенции также неблагоприятно сказывается на получении доступа к информации. Иногда информация вообще отсутствует, например по вопросам перевозки токсичных отходов в пределах той или иной страны и их трансграничного перемещения. Трудно определить, что считается опасными отходами и установить порядок их рециркуляции. Редко поступает информация о свалке отходов в беднейших районах: населению неизвестно, что именно подвергается захоронению, и оно не располагает соответствующей информацией, в результате чего токсичные отходы угрожают здоровью людей и окружающей среде, а население не протестует против этого.

49. По мнению НПО, по-прежнему бытует мнение о том, что, когда речь заходит об инвестициях и развитии, окружающая среда выступает "источником проблем". Вместе с тем сообщается об общем улучшении взаимоотношений с экологическими НПО, хотя имеющиеся связи и проводимые консультации еще предстоит формализовать в рамках организационной структуры.

50. В посещенных странах экологические НПО основное внимание уделяют вопросам, связанным с опустыниванием, городской средой, биологическим разнообразием, положением женщин и состоянием окружающей среды. Кроме того, ими разработаны программы деятельности по вредным пестицидам. Центральной задачей этих НПО является предоставление более полной информации в различных сферах, включая незаконный сброс отходов. Хотя осознание этой проблемы растет медленно, данный вопрос в целом не считается приоритетным. Возможно, это связано с отсутствием необходимого потенциала: как представляется, в Африке НПО слишком слабы, чтобы подкрепить свои аргументы документальными свидетельствами. Если говорить о токсичных отходах, то, по мнению НПО, им необходима специальная подготовка для доказательства своих аргументов, так как в противном случае они могут быть сочтены обычными слухами.

51. Без потенциала, оборудования и методики осуществление мониторинга практически невозможно. По сообщениям, отходы сбрасываются в реки, протекающие по сельским районам Кении, и получить четкую картину о конкретном составе или объеме этих веществ крайне сложно. Это же касается и веществ, импортируемых в страну. НПО не располагают средствами для создания базы данных, содержащей всю необходимую информацию, не могут они и подтвердить свои сообщения документальными свидетельствами.

52. Некоторые НПО выразили обеспокоенность в связи со своим статусом и той ролью, которую им отводят. Например в Кении, несмотря на процесс создания определенных механизмов, которые дали бы НПО возможность повысить свою роль, фактическое действие этих механизмов проверить крайне трудно. НПО высказали определенный скептицизм относительно осуществления экологических программ в Кении, которые, по сообщениям, были приостановлены на несколько месяцев. По имеющейся информации, ответственность за это несут частные компании, планирующие инвестиции в Кению. До сведения Специального докладчика был доведен тот факт, что в июле 1996 года после информации, переданной Би-Би-Си, в печати поднялась волна нападок на НПО и ЮНЕП, якобы создающих угрозу для продовольственной безопасности своими кампаниями против пестицидов. НПО считают, что за этими обвинениями могли стоять компании, производящие пестициды.

53. Основной задачей эфиопских НПО является осуществление концепции устойчивого развития. Руководитель Программы ПРООН по обеспечению устойчивого баланса между наличием ресурсов и ростом населения подтвердил, что, хотя в настоящий момент проблема токсичных отходов в Эфиопии на повестке дня не стоит, процесс либерализации национальной экономики может иметь серьезные последствия. В отсутствие стандартов качества практически невозможно судить о качестве импортируемых продуктов. НПО стараются повысить осознание этих проблем за счет организации программ подготовки по различным вопросам, включая загрязнение и чистое промышленное производство, охрану природы и биологическое разнообразие, а также нормы и стандарты для импортируемых продуктов питания. Возрастает заинтересованность в вопросах организации сбора и удаления отходов, в связи с чем в сентябре 1997 года по этой теме был организован семинар.

V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

54. В своих предыдущих докладах Комиссии Специальный докладчик отметила основные тенденции в области незаконной перевозки и сброса токсичных и опасных продуктов и отходов и проанализировала их характеристики, а также их отрицательные последствия для осуществления прав человека, прежде всего права на жизнь и здоровье. В частности, при рассмотрении исторических корней этой проблемы, факторов, способствующих развитию этого явления, и особых трудностей, с которыми сталкиваются африканские и другие развивающиеся страны, Специальный докладчик отмечала, что в отношении африканских стран особый подход не применяется.

55. Различия в национальных правовых стандартах развитых и развивающихся стран, а также расплывчатые положения международных договоров служат стимулом для экспортеров искать выход в более бедные, менее промышленно развитые страны, которые страдают от отсутствия адекватного законодательства, а также людских и финансовых ресурсов для применения существующих нормативных актов. Пользуясь экономическим положением африканских и других развивающихся стран, увеличением либерализации и дерегулирования международных рынков, что способствовало повышению гибкости транснациональных корпораций в плане размещения ими своих предприятий в различных странах и облегчало трансграничную перевозку токсичных отходов, дилеры экспортируют такие отходы в развивающиеся страны, предлагая им привлекательные финансовые условия, а иногда даже подкупая должностных лиц.

56. Кроме того, африканские и другие развивающиеся страны не имеют инфраструктуры, необходимой для определения характера получаемых ими товаров. Они не располагают должным образом оборудованными лабораториями для проверки, оценки и проведения экологического мониторинга. Помимо этого, они нуждаются в помощи экспертов-аналитиков, специализированной информации о вредных характеристиках соответствующих отходов и информационных системах.

57. Во время своего визита в Африку Специальный докладчик лично убедилась в том, что африканские страны сталкиваются с вышеперечисленными факторами и сложностями. Ее собеседники, включая должностных лиц и НПО, проявили глубокую заинтересованность к этому вопросу.

58. В ходе выездов на места было отмечено, что основными проблемами является нехватка достоверной информации о трансграничных и внутренних перемещениях токсичных отходов; отсутствие базы данных; отсутствие адекватного законодательства как для предотвращения импорта токсичных отходов, так и для борьбы с мошенничеством и другими противозаконными приемами, используемыми коммерческими агентами; недостаток средств для применения такого законодательства; потребность в инфраструктуре, лабораториях и контрольном оборудовании для определения природы и характеристик отходов.

59. Специальный докладчик отметила, что в двух из посещенных ею стран осуществляются значительные шаги для решения указанной проблемы. В Эфиопии НЭП посвящена именно решению вопроса токсичных отходов. Кроме того, правительство этой страны заявило о своем намерении подписать Базельскую и Бамакскую конвенции. В Южной Африке были приняты меры для ликвидации последствий крупных инцидентов, имевших место в этой стране, путем создания независимых комиссий по расследованию. Информация о составе и круге ведения этих комиссий содержится в настоящем докладе и может послужить примером для осуществления аналогичных действий в других развивающихся странах.

60. В ходе консультаций подчеркивалась важность технического сотрудничества, подготовки кадров и обмена информацией на региональном и международном уровнях. Развивающимся странам следует предоставлять правовую помощь и техническое содействие для целей подготовки их правоведов и юристов в интересах разработки такого национального законодательства, которое позволило бы эффективно бороться с незаконным оборотом и повысить возможности соответствующих стран в деле обнаружения и предотвращения случаев мошенничества и наказания виновных. Следует поощрять региональные инициативы. Региональный подход позволил бы африканским странам объединиться и осуществлять обмен информацией и практическим опытом.

61. Международные последствия незаконной перевозки и сброса токсичных и опасных продуктов и отходов также тесно связаны с проблемой безопасности. Внимание Специального докладчика было обращено на тот факт, что сброс отходов зачастую производится в странах, где сложившиеся обстоятельства не позволяют центральному правительству принимать каких-либо мер. Например, Армия национального освобождения Сомали заявила о том, что эту страну использовали как свалку, в результате чего могут пострадать и соседние страны. В этой связи существует неотложная необходимость в совместных действиях и в принятии международным сообществом четкой позиции в этом и аналогичных случаях.

62. Специальный докладчик призывает разрабатывать конкретные проекты, которые могли бы осуществляться совместно с Управлением Верховного комиссара по правам человека, Секретариатом Базельской конвенции, ОАЕ, ЮНЕП и правительствами заинтересованных стран. Кроме того, она призывает государства, которые еще не сделали этого, ратифицировать Базельскую конвенцию и поправку к ней, касающуюся запрещения экспорта. Кроме того, Специальный докладчик считает в высшей степени важным вступление в силу Бамакской конвенции, которая могла бы играть дополнительную роль на региональном уровне.

63. С учетом международных последствий незаконной перевозки и сброса токсичных отходов для координации действий по решению этой проблемы основополагающим является региональный подход. Специальный докладчик подчеркивает важность постоянного обмена информацией в целях создания региональной базы данных. В рамках этой региональной стратегии следует объединить вклад неправительственных организаций, местных общин и

ассоциаций, профессиональных союзов, трудящихся и лиц, пострадавших от такой деятельности. Обеспечение свободы выражения собственного мнения, свободы ассоциации и доступа к действенным средствам правовой защиты могли бы содействовать, наряду с усилиями правительственных органов, эффективной борьбе с незаконным захоронением токсичных отходов и его негативными последствиями.

Приложение

ПЕРЕЧЕНЬ ЛИЦ/ОРГАНИЗАЦИЙ, С КОТОРЫМИ СПЕЦИАЛЬНЫЙ
ДОКЛАДЧИК КОНСУЛЬТИРОВАЛАСЬ В ХОДЕ СВОЕЙ МИССИИ

ЮЖНАЯ АФРИКА

Претория

Г-н С.М. Монайса
(и другие должностные лица
министерства иностранных дел)

Директор отдела по правам человека

Г-н М.Л. те Уотер Науде

Генеральный директор Управления по делам
окружающей среды, морских ресурсов, науки и
техники

Д-р Ф. Ханеком

Заместитель Генерального директора, министерство
окружающей среды и туризма

Г-н У. Скотт

Директор Управления по борьбе с загрязнением
окружающей среды, министерство окружающей
среды и туризма

Г-н Б. Фенн

Управление по контролю за загрязнением
окружающей среды, министерство окружающей
среды и туризма

Г-н Т. Барнс

Старший сотрудник экологической службы, отдел
опасных материалов, министерство окружающей
среды и туризма

Г-н Ж.А. Винтер

Судья, министерство юстиции

Г-н Дик Баккер

Исполняющий обязанности Генерального директора,
министерство полезных ископаемых и энергетики

Г-н Санди Кларк

Г-н Т.А. Фьюл

Директор Управления по вопросам окружающей
среды и здоровья человека, министерство
здравоохранения

Г-н Ван Ситтерт

Старший инспектор и советник, отдел по
уничтожению взрывчатых веществ и проведению
исследований, Служба безопасности Южной Африки

Йоханнесбург

Г-жа Дженни Холл

Объединенный форум экологической справедливости

Г-жа Шелли Ван дер Мерве

Руководитель программы парламентской поддержки,
центр по разработке политики в области полезных
ископаемых и энергетики

Кейптаун

Проф. А.М. Кроуч

Химический факультет, университет "Уэстерн Кейп"

Проф. Ф.В. Петерсен

Заместитель директора, химическая технология,
"Кейп Текникон"

Г-н Т.Р. Ратшитанга

Член парламента

КЕНИЯ

Г-н Р. Синклер

Директор-исполнитель Международного центра
обмена экологической информацией

Г-н Е. Рукангир

Координатор проекта по лекарственным растениям и
биологическому разнообразию, программа поддержки
действий местных общин, Международный центр
обмена экологической информацией

Г-н Джон Мунуве

Руководящий сотрудник Национального совета по
делам НПО

Г-н Р.Ж. Олембо

Заместитель Директора-исполнителя Программы
Организации Объединенных Наций по окружающей
среде

Г-н М. Нагай

Юрисконсульт Программы Организации
Объединенных Наций по окружающей среде

ЭФИОПИЯ

Г-н Берхану Кебеде	Начальник Управления по международным организациям, министерство иностранных дел
Г-н Б.Х. Зевдинех	Генеральная дирекция по делам международных организаций и экономического сотрудничества, министерство иностранных дел
Г-н Хайле Халефом	Генеральный секретарь Совета народных представителей
Г-н Берхане Гизав	Заместитель председателя Комиссии, Комиссия по предотвращению стихийных бедствий и обеспечению готовности к стихийным бедствиям
Д-р Т.Б.Г. Эгзиабхер	Генеральный менеджер Управления по охране окружающей среды
Г-н С.Ф. Гашут	Директор Отдела по делам образования, науки, культуры и по социальным вопросам, Организация африканского единства
Г-н А.В. Гхабриал	Начальник Отдела по делам науки и техники, Организация африканского единства
Д-р Г. Хоуард-Клинтон	Начальник Управления по охране окружающей среды и сохранению природных ресурсов, Организация африканского единства
Г-н Т. Аберра	Председатель Комиссии по экономическим и социальным исследованиям, Совет народных представителей и Совет федерации
Г-н Тилайе Нигуссие	Координатор программы, Эфиопское общество по изучению живой природы и естественной истории
Г-н Гхирма Могес	Главный редактор, Химическое общество Эфиопии
Г-н Шибру Тедла	Генеральный менеджер, Эфиопское общество обеспечения технологического соответствия
Г-н Гирма В. Гиоргис	Вице-президент, "Лем", Эфиопское общество по делам окружающей среды и развитию