

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
31 July 2024
Russian
Original: English

Совет по правам человека**Пятьдесят седьмая сессия**

9 сентября — 9 октября 2024 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

**Взаимосвязь водных ресурсов и экономики:
управление водными ресурсами при их использовании
в производственных целях с точки зрения прав человека**

**Доклад Специального докладчика по вопросу о правах
человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги
Педро Аррохо Агудо***

Резюме

Критически важная роль водных ресурсов означает необходимость справедливого и устойчивого управления водными экосистемами, гидрологическим циклом и самими водными ресурсами, с обеспечением участия во встроенной структуре управления жителей местных сообществ, региона и всей планеты. Водные ресурсы и водные экосистемы должны управляться как общие блага, являющиеся общим достоянием. Необходимо определить приоритеты в области водопользования, при этом применяемые стратегии должны способствовать эффективному и ответственному использованию водных ресурсов, основанному на таких принципах, как недопущение ухудшения состояния, восстановление, возмещение затрат и экономическая эффективность. Ключевые стратегии включают использование некоммерческих тарифных систем, планирование на основе принципа предосторожности и осуществление стратегии государственного финансирования с целью обеспечения автономии на разных уровнях, а также осуществления партнерства между государственными структурами и партнерства между государством и обществом.

* На основании достигнутой договоренности настоящий доклад издается позднее предусмотренного срока его публикации в связи с обстоятельствами, не зависящими от стороны, представляющей доклад.



I. Введение

1. Спустя 46 лет после проведения первой конференции в марте 2023 года состоялась вторая Конференция Организации Объединенных Наций по водным ресурсам¹. Хотя в своем выступлении на церемонии закрытия Конференции Председатель Генеральной Ассамблеи кратко упомянул о правах человека на воду и санитарные услуги, на самой Конференции правозащитный подход не упоминался². Вместо этого все внимание было сосредоточено на потенциальном воздействии изменения климата на производственную деятельность, зависящую от использования водных ресурсов. Кроме того, в подготовительных документах к Саммиту будущего, запланированному на 2024 год, упускаются из виду такие вопросы, как глобальный кризис водных ресурсов, право человека иметь доступ к питьевой воде, а также социально-экономические последствия изменения климата; при этом не уделяется достаточного внимания принятию правозащитного подхода к управлению ресурсами, которые будут критически важными в будущем.

2. Однако обнадеживает то обстоятельство, что в принятой в 2023 году резолюции³ Генеральная Ассамблея постановила созвать в 2026 и 2028 годах конференции по водным ресурсам и просила Генерального секретаря подготовить общесистемную стратегию Организации Объединенных Наций в области водоснабжения и санитарии⁴ для укрепления лидерства Организации Объединенных Наций в управлении водными ресурсами.

3. Специальный докладчик утверждает, что при реализации этой стратегии крайне важно принять устойчивый правозащитный подход к управлению водными ресурсами, при котором вода понимается как общее благо, а не как товар или просто производственный ресурс.

4. Принятие данного подхода подразумевает решение проблем устойчивости в таких вопросах хозяйственного водопользования, как ирригация, гидроэнергетика, промышленность и добыча полезных ископаемых, управление всеми видами водопользования на основе комплексного подхода, приоритет прав человека, зависящих от водных ресурсов, и обеспечение того, чтобы никто не оставался без внимания.

II. Важнейшие ценности в управлении водными ресурсами

5. Испанский поэт Антонио Мачадо написал: «Не равняй, как глупец иной, ценность вещи с ее ценой». Схожую идею высказывал греческий философ Аристотель, живший 2300 лет назад. Аристотель различал экономику и хрематистику⁵ — два понятия, которые сегодня часто путают. Хрематистика означает управление деньгами и товарами, имеющими рыночную стоимость, а экономика — управление домашним хозяйством. Специальный докладчик понимает, что в рамках современных экономических и правовых подходов, таких как экологическая экономика⁶, учитывающих разумное концептуальное различие, введенное Аристотелем для

¹ Ее официальное название — Конференция Организации Объединенных Наций по среднесрочному всеобъемлющему обзору хода достижения целей Международного десятилетия действий «Вода для устойчивого развития», 2018–2028 годы.

² President of the General Assembly, closing remarks at the United Nations Water Conference, 24 March 2023, URL: <https://www.un.org/pga/77/2023/03/24/pga-remarks-to-the-closing-of-the-2023-un-water-conference>.

³ Резолюция 77/334 Генеральной Ассамблеи.

⁴ URL: <https://www.unwater.org/publications/united-nations-system-wide-strategy-water-and-sanitation>.

⁵ Gloria Vivencia, “A re-assessment of Aristotle’s economic thought”, *History of Economics Review*, vol. 63, No. 1 (2016), pp. 68–71.

⁶ H. Neo, “Resource and environmental economics”, in *International Encyclopedia of Human Geography*, Rob Kitchin and Nigel Thrift, eds. (Elsevier, 2009), URL: <https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/ecological-economics>.

понятия природного достояния, два вышеупомянутых понятия могли бы применяться в отношении всей планеты, а не только к домашнему хозяйству.

А. Функции и ценность водных ресурсов

6. Вода, как и другие возобновляемые природные ресурсы, имеет множество различных функций и высокую ценность. Однако если сравнить ее функции и ценность, например, с функциями и ценностью использования древесины, то обнаружатся существенные различия.

7. Рациональное водопользование и лесопользование требуют сохранения устойчивости водных и лесных экосистем: леса нельзя рассматривать в качестве запасов древесины, а реки — как каналы для подачи воды, напротив, к ним следует относиться как к живым экосистемам, гарантируя их устойчивость. Однако возникают существенные различия на этапах после заготовки древесины или забора воды. В случае с древесиной разумно, чтобы заготовившая ее компания продавала бревна деревообрабатывающему предприятию по своему выбору; деревообрабатывающее предприятие продавало доски и брус строительным компаниям, мебельным фабрикам или судоверфям, а эти компании продавали свою продукцию обществу по соответствующим ценам. Иными словами, если обеспечена устойчивость лесной экосистемы и с учетом того, что древесина с точки зрения своей ценности и полезности является в том числе и инвестиционным товаром, представляется рациональным последовательно управлять им в соответствии с логикой рынка и при помощи надлежащих мер регулирования.

8. Тем не менее, по мнению Специального докладчика, применение такого же подхода к водным ресурсам может привести к серьезным ошибкам, поскольку их ценность и многие функции, связанные с водопользованием, не так легко переводимы в денежное выражение; они не вписываются в сферу аристотелевой хрематистики. Например, как определить ценность воды для сохранения здоровья семей и сообществ? Как можно сравнивать ценность воды, необходимой для поддержания здоровья населения, с ценностью воды, необходимой для выращивания авокадо на экспорт? Эти ценности относятся к разным этическим категориям, поэтому их трудно сопоставлять только на основе денежных соображений.

В. Этический порядок расстановки приоритетов

1. Вода для жизни

9. Как отметил Специальный докладчик, поощрение правозащитного подхода к управлению водными ресурсами требует приоритетного внимания к жизнеобеспечивающим видам их использования и их функциям, в частности касающимся поддержания жизни и соблюдения достоинства людей. Специальный докладчик предлагает концепцию воды как средства поддержания жизни⁷.

10. Концепция «вода для жизни» должна включать в себя три ключевых элемента⁸: гарантию доступа к питьевой воде и санитарии в качестве одного из основных прав человека; обеспечение сельских общин водой для производства собственных продуктов питания, что соответствует праву человека на питание, а также сохранение и поддержание водных экосистем для обеспечения здоровой и устойчивой окружающей среды. Эти три аспекта взаимосвязаны и жизненно важны для обеспечения достойной жизни и экологической устойчивости⁹.

⁷ A/76/159, п. 22.

⁸ A/HRC/48/50, п. 14 а).

⁹ Там же.

2. Водоснабжение, его функции, виды использования и услуги, представляющие общий интерес

11. Водоснабжение, направленное на выполнение функций, оказание услуг и использование водных ресурсов в целях удовлетворения общего интереса, следует рассматривать как приоритет второго уровня¹⁰. По мнению Специального докладчика, услуги по водоснабжению, их ценность или функция представляют собой общий или общественный интерес в случае принятия транспарентного и демократичного решения на основе широкого участия о необходимости их сохранения и обеспечения приоритета общественных интересов над частными. Речь может идти о защите речных потоков, как, например, в Законе Соединенных Штатов Америки о диких и живописных реках¹¹, или о выделении конкретных водотоков для обеспечения выживания семейных фермерских хозяйств, в случае признания этого отвечающим интересам общества.

3. Водные ресурсы для экономического развития

12. Водные ресурсы используются для экономического развития в таких прибыльных видах производственной деятельности, как добывающая промышленность и крупномасштабное сельскохозяйственное производство. Однако такие виды деятельности также приводят к увеличению спроса на воду и риску ее загрязнения. В этой связи важно уделять им особое внимание, при этом установив для них приоритет третьего уровня.

13. И наконец, производственная деятельность, приводящая к загрязнению токсичными веществами, например тяжелыми металлами, представляющему серьезную опасность для здоровья населения и устойчивости экосистем, должна быть запрещена и во что бы то ни стало прекращена, независимо от того, насколько она выгодна для ее организаторов.

4. Необходимость разработки методологии на основе множественных критериев, не ограничивающейся методом денежной оценки

14. Специальный докладчик считает, что рынок не является подходящим инструментом для управления этическими приоритетами, правами человека или здоровьем экосистемы. Как гласит испанская пословица, не стоит просить груши у вяза; мы должны просить груши у грушевых деревьев. Принятие правозащитного подхода, опирающегося на принцип устойчивого управления, выходит за рамки подхода, основанного на денежной стоимости.

15. В этой области необходима разработка новых концептуальных и методологических подходов. Специальный докладчик обращает особое внимание на подход, основанный на «ландшафте ценностей», который признает разнообразие ценностей и предоставляет практическую методологию для руководства процессами принятия решений. С междисциплинарной точки зрения он определяет немонетизируемые ценности, включая основные ценности, касающиеся здоровья, устойчивости, духовности, а также принципы, связанные с управлением водными ресурсами, такие как равенство, экологическая справедливость и справедливость в отношениях между различными поколениями. Такой подход также помогает признать политические аспекты управления водными ресурсами и выявить дисбаланс сил в процессе принятия решений, что может быть полезно для предотвращения и урегулирования конфликтов¹².

¹⁰ В рамках настоящего доклада под общим интересом подразумевается общественный интерес, что означает общественное благо, как оно понимается в экономической теории и социальных науках.

¹¹ URL: <https://www.rivers.gov/about>.

¹² Christopher Schulz and others, "Valuing water: a global survey of the values that underpin water decisions", *Environmental Science & Policy*, vol. 153 (March 2024).

III. Понимание воды как общего блага

16. Специальный докладчик считает, что вода, которую берем в природе для различных целей, должна рассматриваться как общее благо, доступное для всех и не подлежащее присвоению кем-либо. По его мнению, экосистемы, из которых добывается вода, должны рассматриваться как общее природное наследие, и необходимо обеспечить их устойчивость на благо всех, включая будущие поколения. Как часть климатической системы гидрологический цикл также должен быть признан глобальным ресурсом, наряду с режимом выпадения осадков, от которого зависят дикорастущая флора и производство продовольствия, а также плодородие почв, удерживающих и сохраняющих необходимую влагу для жизни растений.

17. Взгляд на воду как на жизненную необходимость, которая определила расселение человеческих сообществ, структурировала коллективное сосуществование и привела к появлению общих методов управления, способствующих социальной сплоченности и прочной связи с природной средой, обуславливал и продолжает обуславливать рассмотрение воды как общего блага¹³.

18. Для коренных народов управление водными ресурсами, как голубой душой жизни, неотъемлемо от целостного восприятия своей территории и природы. В этом восприятии община вместе с другими живыми существами и экосистемами является частью естественного порядка, к которому следует относиться со священным уважением¹⁴.

19. Такой подход согласуется с современной тенденцией уделять особое внимание устойчивости и необходимости комплексного управления земельными ресурсами. В нем вода рассматривается как приоритетный фактор для поддержания жизни, признаются ее функции и виды использования как основное право человека, а управление осуществляется на основе принципа совместного использования данного ресурса, доступного для всех, а не принадлежащего отдельным лицам. Поскольку запасы воды ограничены и делимы, община должна выступить в роли посредника и урегулировать любые конфликты по поводу использования воды, применяя приоритеты и критерии, позволяющие избежать исключения кого бы то ни было.

20. В дополнение к существующему общинному управлению водными ресурсами в крестьянских общинах и общинах коренных народов, есть многочисленные примеры другого опыта, например опыт традиционных ирригационных сообществ¹⁵, управляющих водой для орошения как общим благом в меняющихся социальных ситуациях¹⁶.

21. Специальный докладчик признает, что нынешняя сложность обществ с беспрецедентным разнообразием интересов и видов использования воды выходит за рамки опыта местных сообществ. Однако важно отметить, что управление этими разнообразными интересами предполагает учет таких ценностей, как опыт местного сообщества. Кроме того, настоятельная необходимость обеспечить устойчивое управление водными экосистемами и решить глобальные проблемы, связанные с управлением водными ресурсами, такие как изменение климата, придает особое значение подходу к воде как общему благу.

22. Это предполагает развитие встроенной структуры управления на различных уровнях, от локального до глобального¹⁷. При общинном управлении водными

¹³ Waheed Hussain, "Common good", in *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Edward N. Zalta, ed. (Stanford University, 2018), URL: <https://plato.stanford.edu/entries/common-good>.

¹⁴ A/HRC/51/24, п. 23.

¹⁵ Ирригационное сообщество — это группа фермеров, которые совместно управляют на некоммерческой основе общественными водными ресурсами, выделенными им государством; URL: <https://www.iagua.es/respuestas/que-son-comunidades-regantes> (на испанском языке).

¹⁶ Jaime Hoogesteger and others, "Communality in farmer-managed irrigation systems: insights from Spain, Ecuador, Cambodia and Mozambique", *Agricultural Systems*, vol. 204 (2023).

¹⁷ Derek Wall, *Elinor Ostrom's Rules for Radicals: Cooperative Alternatives Beyond Markets and States* (Pluto Press, 2017).

ресурсами требуется организация и координация с другими местными общинами, расположенными по течению реки и в ее бассейне, а также восприятие экосистемы реки как общего наследия. Такая комплексная разнородная организация общего блага известна как встроенная структура управления общими благами.

А. Водные экосистемы как общее природное наследие

23. Водные экосистемы, такие как реки, озера, водно-болотные угодья, водоносные горизонты, а также связанные с ними экосистемы, включающие плодородные почвы, леса и растительный покров, играют важнейшую роль в управлении гидрологическим циклом как на островах, так и на материках. Они также предоставляют человеку важнейшие услуги экосистем, которые можно разделить на следующие категории: обеспечение (например, рыболовство, ирригация, бытовое использование и энергия), регулирование (например, управление потоками воды и разложение органических веществ), а также культура (например, рекреационная, эстетическая, духовная и церемониальная деятельность). Для признания ценности и функций этих экосистем они должны рассматриваться как общее природное наследие.

24. Управление этим общим природным наследием должно учитывать особенности территорий, по которым протекают реки, и проживающего там населения, зависящего от этих ресурсов. Для обеспечения устойчивости экосистемы для будущих поколений необходим экосистемный подход. Весь речной бассейн должен управляться как органическое целое, которое нельзя разделить, не нарушив его нормального функционирования.

25. Кроме того, в Повестке дня на XXI век подчеркивается необходимость сохранения экосистем для удовлетворения потребностей населения планеты и защиты прав будущих поколений¹⁸. Устойчивость водных экосистем также предусматривается в целях в области устойчивого развития, в Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция), Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке, и в публикации «Работа Комиссии международного права» по вопросам трансграничных водоносных горизонтов.

26. Кроме того, в Конвенции 1992 года по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер¹⁹ и в Конвенции 1997 года о праве несудоходных видов использования международных водотоков²⁰ подчеркивается важность сохранения и восстановления экосистем, включая трансграничные водоносные горизонты²¹. Эти международные соглашения направлены на преодоление противоречий, возникающих в связи с суверенитетом над водотоками на территории различных государств. Примечательно, что во всем мире был подписан ряд важных трансграничных соглашений, особенно в таких регионах, как Африка, включая бассейн Сенегала, бассейн Нигера, озеро Чад и реку Окаванго. Эти соглашения предусматривают создание институтов по управлению трансграничными водотоками и механизмов для урегулирования конфликтов²².

27. Кроме того, Директива Европейского парламента и Совета Европейского союза № 2000/60/ЕС от 23 октября 2000 года, устанавливающая основы для деятельности Сообщества в области водной политики (Рамочная директива по воде), содержит обязательство по общей ответственности в управлении трансграничными бассейнами и водоносными горизонтами в Европейском союзе²³. Ее цель заключается в

¹⁸ URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>.

¹⁹ URL: https://unece.org/DAM/env/water/documents/brochure_water_convention.pdf.

²⁰ Резолюция 51/229 Генеральной Ассамблеи, приложение.

²¹ Stephen C. McCaffrey, "The International Law Commission's flawed draft articles on the law of transboundary aquifers: the way forward", *Water International*, vol. 36, No. 5 (2011), pp. 566–572.

²² A/78/253, п. 38.

²³ URL: https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-framework-directive_en.

обеспечении благоприятных условий и устойчивости при управлении рисками, связанными с изменением климата, без вмешательства в суверенитет государств. В директиве подчеркивается, что вода — это не коммерческий товар, а наследие, которое необходимо охранять и защищать. Европейский парламент считает водные экосистемы и связанные с ними наземные экосистемы общим природным наследием²⁴.

В. Водный цикл как общее природное наследие человечества

28. Управление и структурирование прав и обязанностей в отношении общего наследия человечества, такого как биологическое разнообразие и климатическая система, является более сложной задачей, поскольку затрагивает все человечество.

29. Понятие общего наследия используется в Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву, в которой океаны рассматриваются как общее достояние человечества, которое не может принадлежать какому-либо одному субъекту или быть им присвоенным.

30. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) также ввела понятие природного наследия в Конвенции 1972 года об охране всемирного культурного и природного наследия²⁵, которое затем было использовано в Конвенции 1979 года об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе.

31. Что касается заключения соглашений, то здесь возникли политические проблемы, вызванные опасениями по поводу национального суверенитета каждого государства. Для решения этой проблемы была сформулирована концепция «общих интересов человечества» или «общей проблемы человечества»²⁶. Идея общей проблемы основана на принципе общей, но дифференцированной ответственности²⁷ и принципе «не навреди». В Конвенции о биологическом разнообразии и Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата используется понятие «общая озабоченность человечества»²⁸.

32. Специальный докладчик считает, что климатическая система — это природное наследие без границ, от которого зависит каждый человек. В этой связи ее следует считать общим наследием человечества. Являясь частью климатической системы, гидрологический цикл также должен быть признан общим благом человечества, как заявил Председатель Генеральной Ассамблеи на церемонии закрытия Конференции Организации Объединенных Наций по водным ресурсам, состоявшейся в 2023 году.

33. Однако Специальный докладчик считает, что недостаточно концептуализировать гидрологический цикл как общее наследие человечества. Водные экосистемы должны рассматриваться как общее наследие, связанное с конкретными территориями и зависящим от них населением. Кроме того, вода, доступная для нужд сообщества, должна рассматриваться как общее благо, поскольку она является общим ресурсом для всех его членов.

34. При обсуждении концепции общего блага важно определить фундаментальные ценности, значимые для всех. Также важно выделить то сообщество, которое зависит от этого общего блага. У этого сообщества есть права и обязанности по развитию и сохранению основных ценностей.

²⁴ Resolution on the technological feasibility of trans-European hydraulic networks (1998), URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:1998:056:TOC>.

²⁵ URL: <https://whc.unesco.org/en/convention>.

²⁶ Thomas Cottier, “The principle of common concern of humankind”, in *The Prospects of Common Concern of Humankind in International Law*, Thomas Cottier and Zaker Ahmad, eds. (Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Cambridge University Press, 2021), pp. 3–92.

²⁷ Charlotte Epstein, “Common but differentiated responsibilities”, *Encyclopaedia Britannica*, 20 March 2023), URL: <https://www.britannica.com/topic/common-but-differentiated-responsibilities>.

²⁸ URL: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>.

35. Определение и уточнение социальной и территориальной взаимосвязи общего блага, проявляющейся на местном, бассейновом, национальном и глобальном уровне, имеет основополагающее значение для установления прав и обязанностей по управлению этим благом. Общий подход к воде как общему благу человечества, присущий некоторым авторам²⁹, верен с точки зрения защиты жизненно важных ценностей, но он размывает основанную на широком участии взаимосвязь населения в сообществах и территориях.

36. Глобальный гидрологический цикл, связанный с климатической системой, является общим наследием человечества. К сожалению, отсутствуют глобальные институты, способные эффективно управлять этим общим достоянием на основе демократических принципов.

37. Решающее значение имеет создание системы управления глобальным гидрологическим циклом и содействие устойчивому управлению водными экосистемами. Эффективное устранение рисков, связанных с изменением климата, скорее всего, потребует применения экосистемного подхода на бассейновом уровне.

IV. Управление водными ресурсами как общим достоянием

38. Признание водных ресурсов и водных экосистем общими благами означает передачу управления ими в руки заинтересованных сообществ. Однако, поскольку масштаб проблем, связанных с управляемыми ценностями и вовлеченными сообществами, стал таким сложным, как, например, обеспечение устойчивости крупных речных бассейнов, то необходимо задействовать потенциал государств. Как представительным институтам общества государствам необходимо взять на себя ответственность и объявить водные ресурсы и экосистемы общим достоянием.

39. С созданием и укреплением национальных государств концепция водных ресурсов как общего блага все больше отождествляется с восприятием воды как общественного блага. Однако бюрократизация и разрыв между государственными структурами и насущными потребностями населения делают как никогда важным акцент на ценностях, связанных с управлением общими благами. Это требует эффективного применения правозащитного подхода, гарантирующего участие носителей прав, а также обеспечение транспарентности, доступа к информации и подотчетности, как в случае с другими основными услугами³⁰.

40. Социальные движения призывают признать воду общим благом, выступая против тенденции ее приватизации, которую допускают или поощряют правительства многих стран. В Манифесте справедливого водопользования, представленном на Конференции по водным ресурсам 2023 года от имени сотен неправительственных организаций, профсоюзов и социальных движений, содержится призыв к управлению водными ресурсами как общим благом. Это означает, что вода должна быть доступна всем без дискриминации, находиться под общественным контролем и не рассматриваться как товар³¹.

41. Специальный докладчик выступает за управление водными ресурсами как общим благом, находящимся под ответственностью государства, в соответствии с замечанием общего порядка № 15 (2002) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, в котором Комитет признает воду в качестве фундаментального общественного блага, критически важного для жизни, здоровья и реализации всех других прав³².

²⁹ Potsdam Institute for Climate Impact Research, “Water has to become a common good – two new reports show”, 22 March 2023, available at <https://www.pik-potsdam.de/en/news/latest-news/water-has-to-become-a-common-good-2013-two-new-reports-show>.

³⁰ Rita Locatelli, “Education as a public and common good: reframing the governance of education in a changing context”, Education Research and Forecast Working Papers (Paris, UNESCO, 2018).

³¹ People’s Water Forum, “The Water Justice Manifesto”, 28 February 2023, URL: <https://thepeopleswaterforum.org/2023/02/28/water-justice-manifesto>.

³² A/HRC/48/50, п. 10.

A. Ответственность государства за управление водными ресурсами как общим благом

42. Вода всегда была ключевым фактором в территориальном расселении и структурировании человеческих сообществ. В этой связи получили широкое распространение исторические и даже родовые традиции местного управления водоснабжением и санитарией. Было бы разумным, если бы муниципальные советы и общинные власти взяли на себя ответственность за управление водоснабжением и санитарией на местах, не оставляя никого без внимания.

43. Однако наделение муниципалитетов и общинных институтов такими полномочиями в конечном итоге не освобождает государства от обязательства гарантировать соблюдение прав человека.

44. Специальный докладчик считает, что принцип субсидиарности должен соблюдаться путем обеспечения поддержки местным образованиям со стороны правительства и надмуниципальных учреждений в реализации прав человека. Для этого необходимо разработать стратегии некоммерческого партнерства между государственными структурами и особенно между государством и местными сообществами.

45. Сотрудничество на уровне муниципалитетов или создание консорциумов, объединяющих соседние муниципалитеты, в целях повышения эффективности управления услугами является одной из форм государственно-частного партнерства. Речь также идет об институциональном сотрудничестве между вышестоящими образованиями и муниципалитетами.

46. В Колумбии³³ и Мексике³⁴ стратегия партнерства между государством и местными сообществами лежит в основе законодательных предложений, направленных на развитие сетей акведуков и общинных систем, объединяющих десятки тысяч сельских общин. Эта стратегия основана на уважении к традиционному общинному управлению водными ресурсами в бедных сельских районах. Тем не менее она опирается на поддержку правительства, поскольку именно оно в конечном итоге несет ответственность за соблюдение прав человека в этой сфере. Можно привести интересные примеры такого рода и в Африке, а именно в периферийных поселениях Мапуту, а также в Гане, Кении, Малави, Объединенной Республике Танзания и Замбии³⁵.

47. На международном уровне интересные некоммерческие инициативы, такие как Глобальный альянс партнерств предприятий водоснабжения, способствуют сотрудничеству, обмену опытом и знаниями между операторами и учреждениями стран глобального Севера и глобального Юга³⁶. «Партнерства предприятий водоснабжения и солидарность» — еще один пример международного некоммерческого сотрудничества между государственными операторами

³³ Senate, Bill No. 271 of 2022 on community water management, URL: <https://www.senado.gov.co/index.php/documentos/comisiones/constitucionales/comision-quinta/proyectos-de-ley/proyectos-de-ley-y-ponencias-periodo-constitucional-2022-2026/proyectos-de-ley-y-ponencias-legislatura-20-julio-2022-20-julio-2023/p-de-l-no-271-2022-senado-gestion-comunitaria-del-agua> (на испанском языке).

³⁴ Portal Ambiental, “Presentan iniciativa para reconocer jurídicamente la gestión comunitaria del agua”, 24 November 2023, URL: <https://www.portalambiental.com.mx/legislacion/20231124/presentan-iniciativa-para-reconocer-juridicamente-la-gestion-comunitaria-del> (на испанском языке).

³⁵ United Nations Office for Disaster Risk Reduction, “People of African cities are taking charge of their water supplies – and it’s working”, 19 March 2018, URL: <https://www.preventionweb.net/news/people-african-cities-are-taking-charge-their-water-supplies-and-its-working>.

³⁶ URL: <https://unhabitat.org/programme/global-water-operators-partnerships-alliance>.

водоснабжения стран глобального Севера и глобального Юга, в данном случае в рамках достижения цели 6 целей в области устойчивого развития³⁷.

48. Представляется рациональным интегрировать такое управление местного уровня в устойчивое управление бассейнами и водоносными горизонтами, которое должно опираться на аналогичные принципы.

49. Таким образом, управление водными ресурсами и водными экосистемами во всей их сложности требует встроенной структуры управления общим благом. Это влечет за собой соответствующую ответственность местных, территориальных и национальных органов управления, что соответствует концепции Э. Остром о встроенной структуре управления³⁸.

50. В этом сложном управленческом контексте крайне важно разработать нормативно-правовую базу, направленную на регулирование общественного использования водных ресурсов в целях развития демократического управления на основе правозащитного подхода. Государство должно обеспечить недискриминационный доступ к средствам подачи административных или судебных жалоб на любые нарушения, ущерб или ущемление прав в сфере управления водными ресурсами.

В. Система концессий как ключ к управлению водными ресурсами в качестве общего достояния

51. Система концессий или выдача лицензий на водопользование³⁹ в странах, где вода является общим достоянием⁴⁰, играет ключевую роль в развитии государственного управления водными ресурсами⁴¹. В процессе управления этой системой, часто осуществляемого влиятельными государственными учреждениями, накоплен большой опыт в сфере управления государственными водными ресурсами, который следует использовать в связи с наличием в нем многочисленных положительных аспектов. Однако серьезная предвзятость, вызванная частными интересами, имеющими рычаги влияния на государственные институты, часто вела к превратному истолкованию принципа общего интереса, который должен лежать в основе системы концессий. Точное определение задач и целей, связанных с общими интересами современного общества, представляет собой вызов демократии и требует широкого общественного обсуждения.

52. По мнению Специального докладчика, важно отказаться от традиционных, ориентированных на предложение стратегий, согласно которым государство удовлетворяет растущий спрос за счет строительства новой инфраструктуры, которое финансируется посредством значительных государственных субсидий, при этом не принимаются во внимание затраты и негативные последствия. Вместо этого в центре внимания должны быть стратегии управления устойчивым спросом, направленные на развитие рационального подхода и ответственности в сфере экономики и экологии.

³⁷ Aqua Publica Europea (European Association of Public Water Operators), “Water Operator Partnerships and Solidarity: a global effort to realise the human right to water and sanitation” (2021).

³⁸ Graham Marshall, “Nesting, subsidiarity, and community-based environmental governance beyond the local scale”, *International Journal of the Commons*, vol. 2, No. 1 (2008), pp. 75–97.

³⁹ Antônio Pereira Magalhães Junior and Pedro Brufao Curiel, “Instruments of administrative concessions of water use rights in Spain”, *Revista Brasileira de Recursos Hídricos: Brazilian Journal of Water Resources*, vol. 22 (2017).

⁴⁰ Hilmer J. Bosch, Joyeeta Gupta and Hebe Verrest, “A water property right inventory of 60 countries”, *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 30, No. 2 (2021), pp. 263–274.

⁴¹ Food and Agriculture Organization of the United Nations, “The granting of permits for the use of water”, URL: <https://www.fao.org/4/Y5051E/y5051e05.htm>.

53. Специальный докладчик также считает, что необходимо перейти от традиционных технократических моделей управления к новым подходам, основанным на широком участии⁴², в соответствии с Конвенцией о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды⁴³. Новые подходы должны включать межкультурный диалог, признающий накопленные знания и практики коренных народов⁴⁴.

V. Неолиберальное представление о воде как экономическом товаре

54. С неолиберальной точки зрения водные ресурсы рассматриваются как товар, подчиняющийся рыночной логике; доступ к воде, ее использование и получаемые выгоды зависят от возможности человека оплачивать ее в рамках существующих спроса и предложения. Главная цель состоит в стремлении добиваться максимальной эффективности за счет использования стимулов открытой конкуренции. Управление водоснабжением и санитарией становится корпоративной сферой, где доступ к информации находится в руках мажоритарных акционеров. Это вступает в противоречие с представлением о воде как об общем благе и не согласуется с правозащитным подходом к управлению водными ресурсами.

55. Однако институциональный потенциал и правовая сила государственного управления водными ресурсами и внедрявшееся в течение всего двадцатого века отношение к водным экосистемам как к общему достоянию, последовавшее за провалом либеральной модели приватизации водных ресурсов, господствовавшей в девятнадцатом веке⁴⁵, привели к разработке сложных стратегий приватизации, избегавших бросать прямой вызов принципу принадлежности водных ресурсов к общему достоянию⁴⁶. Появились модели приватизации организаций, обеспечивающих управление услугами водоснабжения и санитарии, основанные на стратегиях государственно-частного партнерства и рынках концессионных прав. Были разработаны и различные стратегии финансирования водных ресурсов, такие как заключение концессионных прав на фьючерсных рынках в рамках логики спекулятивных финансовых операций.

A. Риски и последствия приватизации услуг водоснабжения и санитарии

56. Стратегии приватизации услуг водоснабжения и санитарии, а также управления водными ресурсами в целом обычно начинаются с официального признания принципа принадлежности водных ресурсов и экосистем к общему достоянию, а также компетенции государственных учреждений, обычно муниципальных, в области управления услугами водоснабжения и санитарии.

57. Доминирующие стратегии приватизации услуг водоснабжения и санитарии направлены на управление этими услугами посредством контрактов, в рамках которых государственные учреждения передают на длительный срок управление этими услугами соответствующему оператору.

⁴² Pedro Arrojo Agudo, "Times of change in water management", *Quaderns de la Mediterrània 16: Ecology and Culture* (2011), pp. 29–39.

⁴³ URL: <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>.

⁴⁴ A/HRC/51/24.

⁴⁵ Pedro Arrojo Agudo, *El Plan Hidrológico Nacional: Una Cita Frustrada con la Historia* (Barcelona, RBA Integral, 2003), pp. 16–18.

⁴⁶ David Hall, Emanuele Lobina and Violeta Corral, "Trends in water privatization", report commissioned by Public Services International (2011), URL: https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/30760/3/30750%20LOBINA_Trends_in_Water_Privatisation_2021.pdf.

58. Для этого необходима разработка нормативной базы как для государственного, так и для частного управления. В ходе консультаций сами частные операторы настаивают на своей заинтересованности в установлении четких правил, которые могли бы включать соблюдение прав человека на безопасную питьевую воду и санитарию, гарантируя оператору соответствующую компенсацию затрат⁴⁷.

59. Однако контракты по целому ряду причин часто создают проблемы для применения правозащитного подхода к управлению. Сроки концессии, зачастую превышающие 25 лет, затрудняют ее прекращение без существенных затрат, поскольку оператор будет требовать компенсации прибыли, ожидаемой за весь период концессии. Кроме того, плата по концессионному соглашению, представляющая собой авансовый платеж в пользу государственного учреждения со стороны оператора, возмещающего ее за счет тарифов, является стимулом для приватизации, при проведении которой используются финансовые трудности местных органов власти, а качество услуг не улучшается. К тому же возможность оператора осуществлять закупки и заключать контракты с компаниями, входящими в его бизнес-группу, без проведения публичных торгов нарушает рыночную конкуренцию. Это приводит к увеличению расходов, которые в конечном итоге перекладываются на потребителя⁴⁸.

60. Эти проблемы обычно усугубляются отсутствием транспарентности и недостатком участия общественности, правом частного оператора на сохранение конфиденциальности информации о своей корпоративной стратегии, неспособностью местных органов власти эффективно контролировать и регулировать деятельность операторов в условиях существующей асимметрии власти, а также отсутствием политической воли у представителей власти, которые зачастую кооптированы или находятся под контролем операторов.

61. Примечательно, что конечная ответственность лежит на компетентных государственных учреждениях или специальных регулирующих органах, при этом отсутствует надлежащее законодательство и нормативные документы, которые обеспечивают правозащитные подходы к управлению, выходящие за рамки продвигаемой модели.

62. В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии правительством премьер-министра Маргарет Тэтчер была навязана модель приватизации отрасли и создан влиятельный и высокзатратный регулирующий орган — Управление по регулированию водных услуг (Офват). Однако отсутствие транспарентности и недостаток участия общественности⁴⁹, а также попустительское отношение к финансовым стратегиям частных компаний, направленным на получение

⁴⁷ Материалы, представленные Международной федерацией частных операторов водоснабжения «Аквафед», в качестве вклада в консультации по правам человека на воду и санитарию и участию частного сектора в предоставлении услуг водоснабжения и санитарии, организованные в 2010 году Специальным докладчиком по вопросу о правах человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги, URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Water/ContributionsPSP/AquaFed5.pdf>.

⁴⁸ Pedro Arrojo Agudo, “Las funciones del agua: valores, derechos, prioridades y modelos de gestión”, in *Lo Público y lo Privado en la Gestión del Agua: Experiencia y Reflexiones para el Siglo XXI*, Pedro Arrojo Agudo, ed. (Madrid, Fundación Alternativas–Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, 2005).

⁴⁹ David Hall, “Water and sewerage company finances 2021: dividends and investment – and company attempts to hide dividends”, working paper of the Public Services International Research Unit (London, University of Greenwich, 2022), URL: https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/34274/14/34274%20HALL_Water_and_Sewerage_Company_Finances_%28Rev.2%29_2021.pdf. См. также Emanuele Lobina, “UK – strong and weak lock-in of water governance outcomes in England”, in *Facing the Challenges of Water Governance*, Simon Porcher and Stéphane Saussier, eds., Palgrave Studies in Water Governance: Policy and Practice (Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2019), URL: https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/23267/7/23267%20LOBINA_Strong_and_Weak_Lock-in_of_Water_Governance_Outcomes_in_England_2018.pdf.

выгоды их акционерами в ущерб услугам, предоставляемым населению, ставят под сомнение эффективность этой модели⁵⁰.

63. Несмотря на то, что Всемирный банк относится к государственному сектору, он поддерживал приватизацию услуг водоснабжения в странах глобального Юга, предоставляя кредиты при условии проведения приватизации⁵¹.

64. При логичном для бизнес-подхода приоритете получения максимальной прибыли приватизация не решила проблемы маргинализации наиболее обездоленных слоев населения. В Джакарте, где с 1998 года водоснабжение находится в частной концессии, низкая рентабельность подключения жилищ малоимущих, многие из которых в большом количестве были перемещены в результате крупных горных разработок и неравномерно расселены по окраинам столицы, только усугубила отсутствие их доступа к воде. Население, не имеющее доступа к услугам, вынуждено покупать воду в канистрах, стоимость которой на 25 процентов дороже средних ставок тарифов на воду, или копать колодцы с возможностями использования только сильно загрязненных грунтовых вод⁵².

65. Специальный докладчик с обеспокоенностью следит за участвовавшими случаями приватизации общинного водопользования в сельских районах африканских стран⁵³.

66. На французской территории Гваделупы⁵⁴ несколько десятилетий управления частных компаний привели к тому, что уровень утечки в системе водоснабжения достигает 60 процентов, что вынуждает переходить на сменное обслуживание, в результате чего в воду постоянно попадают загрязняющие вещества и снабжение безопасной питьевой водой становится невозможным.

67. Однако так называемая «война за водные ресурсы» в Кочабамбе начала XXI века⁵⁵ привела к социальной мобилизации против приватизации воды. Референдум по вопросам водоснабжения в Уругвае⁵⁶, признавший конституционным право человека на питьевую воду и положивший конец приватизации системы водоснабжения, стал примером, которому последовали другие страны Латинской Америки и остальных частей света.

68. Референдум, проведенный в Италии против приватизации воды, открыл путь для «ремунципализации» в Европе, в ходе которой такие города, как Париж, Берлин, Лион и Вальядолид, вернулись к полной государственной собственности на системы водоснабжения⁵⁷.

⁵⁰ David Hall, “Ownership without investment in English water – net capital extraction by shareholders of English & Welsh water and sewerage companies 1990–2023”, working paper (London, University of Greenwich, 2024), URL: <https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/47165>.

⁵¹ Right Livelihood, “Maude Barlow: tackling the water crisis is the only way to safeguard people and the planet”, 23 March 2023, URL: <https://rightlivelihood.org/news/maude-barlow-tackling-the-water-crisis-is-the-only-way-to-safeguard-people-and-the-planet>.

⁵² Emanuele Lobina, Vera Wegmann and Marwa Marwa, “Water justice will not be televised: moral advocacy and the struggle for transformative remunicipalisation in Jakarta”, *Water Alternatives*, vol. 12, No. 2 (2019), pp. 725–748.

⁵³ Oumar Diallo, “Levers of change in Senegal’s rural water sector” (World Bank Group Water and Sanitation Programme, 2015).

⁵⁴ См. communication FRA 1/2024, URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28729>.

⁵⁵ Oscar Olivera and Tom Lewis, *Cochabamba! Water War in Bolivia* (Cambridge, Massachusetts, South End Press, 2004).

⁵⁶ Redes Amigos de la Tierra Uruguay, “Uruguay, decisión soberana por el agua. Más del 60% dijo sí”, 30 November 2004, URL: <https://www.redes.org.uy/2004/11/30/uruguay-decision-soberana-por-el-agua-mas-del-60-dijo-si> (на испанском языке).

⁵⁷ Emanuele Lobina, Vera Wegmann and Katrin Nicke, “Water remunicipalisation in Paris, France and Berlin, Germany”, project report of the Public Services International Research Unit (London, University of Greenwich, 2021), URL: <https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/31646>.

69. 100-процентная принадлежность компании «О де Пари» муниципалитету французской столицы продемонстрировала преобразующую силу государственной собственности, когда первостепенное внимание уделяется правам человека, прибыль реинвестируется в систему водоснабжения, обеспечивается прозрачное управление, снижаются тарифы и повышается способность к самофинансированию⁵⁸. С 2012 по 2018 год индекс удовлетворенности потребителей услуг компании «О де Пари» составлял от 90 до 96 процентов, и она семь лет подряд получала Приз года за лучшее обслуживание клиентов⁵⁹. В 2017 году эта компания получила Премию Организации Объединенных Наций за вклад в развитие государственной службы.

В. Риски и последствия коммодификации и финансиализации водных ресурсов

70. Поверхностные и подземные воды в основном являются общим достоянием, и государство в рамках концессий распределяет лицензии на их использование, хотя есть и исключения. Подземные воды иногда считаются собственностью землевладельца и попадают на свободный рынок.

71. Даже в рамках этой системы концессий такие страны, как Австралия, Чили, Испания и США, узаконили различные варианты рынков концессионных прав⁶⁰. Главный аргумент в пользу этого выбора — сделать систему концессий более гибкой, особенно для решения проблемы дефицита в периоды засухи. Однако опыт показывает существование противоречий между принципом эффективной защиты общего интереса, который должен лежать в основе системы концессий, и поощрением правозащитного подхода.

72. Хотя на бумаге вода остается общим достоянием, на деле управление ею все чаще приводит к ее частному присвоению. В периоды засух усиливается спекуляция и резко повышаются цены, что ставит интересы концессионеров выше прав человека. Аналогичным образом вытесняются виды использования и функции, не способные выдержать рыночную конкуренцию, что ставит под угрозу права человека самых бедных слоев населения и устойчивость экосистем. Крестьяне и семейные фермы, как правило, остаются вне игры, что ускоряет миграционные процессы в города.

73. Кроме того, под растущим влиянием финансовой власти управление водными ресурсами все чаще становится объектом стратегий финансиализации. Под предлогом нехватки государственных средств продвигаются стратегии финансиализации природы и общественных услуг, таких как водоснабжение и санитария. Например, восстановление водно-болотных угодий предлагается как бизнес-пространство на финансовых рынках посредством торговли углеродными кредитами. По этой логике частный финансовый интерес заменяет общий. Аналогичным образом принцип принадлежности водных ресурсов к общему достоянию подрывается с помощью спекуляций на финансовых рынках, что разрушает ценности, присущие водным ресурсам и экосистемам как общему благу⁶¹.

74. В своем докладе о рисках и последствиях коммодификации и финансиализации воды для прав человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги, представленном Генеральной Ассамблее в 2021 году, Специальный докладчик рассмотрел вопрос о выходе на фьючерсные рынки Уолл-стрит прав на пользование водой штата Калифорния⁶². С учетом неопределенности, вызванной изменением климата, спекулятивная логика, управляющая этими рынками, позволила бы

⁵⁸ Public Services International, “UN Public Services Award: Paris water win highlights benefits of remunicipalisation”, 23 June 2017, URL: <https://www.world-psi.org/en/un-public-services-awards-paris-water-win-highlights-benefits-remunicipalisation>.

⁵⁹ Lobina, Wegmann and Nicke, “Water remunicipalisation in Paris, France and Berlin, Germany”.

⁶⁰ A/76/159, пп. 30–32.

⁶¹ Julia Martin-Ortega and others, “Ecosystems: ecosystem services and the commodification of nature”, in *The Routledge Handbook of Commodification*, Elodie Bertrand and Vida Panitch, eds. (Oxford, Routledge, 2023).

⁶² A/76/159, пп. 27–67.

прогнозировать и регулировать стоимость воды. Это был главный аргумент, на котором основывалась данная инициатива. Однако спекулятивные пузыри, как следствие этой логики, имеют катастрофические последствия для прав человека тех, кто живет в бедности и уязвимости, мелких фермеров и водных экосистем. Хотя эта попытка до сих пор не увенчалась успехом, по мнению Специального докладчика, дверь для дальнейших попыток оставлена открытой.

С. Использование воды для производственного развития в контексте бедности

75. Несмотря на то, что со времен окончания холодной войны объем мирового ВВП удвоился, половина населения планеты живет менее чем на 5,50 долл. в день. Дело в том, что большая часть накопленного богатства остается в руках самых богатых. Более того, бедность означает не только низкие доходы, но и институциональное и социальное насилие, а также дискриминацию. Искоренение нищеты требует построения инклюзивных обществ⁶³.

76. Согласно мнению Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека, Специальный докладчик также считает необходимым сменить господствующую модель развития, основанную на росте валового внутреннего продукта (ВВП), и вести борьбу с нищетой без чрезмерной концентрации на экономическом росте, при этом изменив концепцию прогресса и показатели его измерения⁶⁴.

77. Генеральный секретарь в документе «Наша общая повестка дня»⁶⁵ также настаивает на необходимости измерять прогресс на основе параметров, которые должны выходить за рамки ВВП и учитывать распределение производимого богатства, стоимость экосистемных услуг и такого женского занятия, как заботы о других, а также другие игнорируемые ценности.

78. Специальный докладчик считает, что следует признать на деле ограниченность ресурсов планеты и необходимость дать ответ на вызов демократии и покончить с растущим неравенством, которое обрекает миллиарды людей на крайнюю нищету и маргинализацию. Мы должны преодолеть кризис современной модели развития, основанной на самоубийственном принципе неограниченного роста, и продвигать новую концепцию прогресса, опирающуюся не на рост производства и потребления, а на устойчивость и соблюдение прав человека. Он поддерживает предложение Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека, выдвинутое в его докладе за 2024 год об искоренении нищеты без чрезмерной концентрации на экономическом росте, призывая подумать над этим вопросом на Саммите будущего, который должен состояться в сентябре 2024 года⁶⁶.

79. Как подчеркивает Специальный докладчик, большинство из двух млрд человек, не имеющих гарантированного доступа к питьевой воде, живут в бедности или даже в условиях крайней нищеты. Многие из них, например представители коренных народов и члены крестьянских общин, становятся жертвами захвата земель и водных ресурсов в результате промышленных разработок, что не только не искореняет бедность, но и вытесняет людей с их территорий и усугубляет их нищету. Сообщества, дискриминируемые по признакам трудовой деятельности и родового происхождения — а это более 260 млн человек на разных континентах⁶⁷, — даже не имеют доступа к безопасной питьевой воде.

⁶³ OHCHR, “Ending poverty by 2030 now a fading dream, says UN Expert”, press release, 7 July 2020.

⁶⁴ A/HRC/56/61.

⁶⁵ A/75/982, пп. 38 и 39.

⁶⁶ A/HRC/26/22, п. 59.

⁶⁷ Sustainable Development Goals Knowledge Platform, “Communities discriminated on work and descent”, URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=30022&nr=2956&menu=3170>.

80. Для борьбы с бедностью путем стимулирования экономического развития, основанного на эксплуатации водных ресурсов той или иной территории, необходимо сосредоточить внимание не на росте ВВП и предполагаемой эффективности производства, а на людях, живущих на этой территории в условиях нищеты, а также на устойчивости водных экосистем.

81. Применение правозащитного подхода к управлению водными ресурсами, понимание воды как общего блага и уважение прав коренных народов⁶⁸, крестьянских и рыболовецких общин⁶⁹, как это было признано Организацией Объединенных Наций, приведет к выбору ценностей и приоритетов, сильно отличающихся от доминирующих в классическом экономическом анализе.

82. Рассмотрение воды как общего блага требует применения критериев справедливости при распределении имеющихся ресурсов и недопущения захвата прав на пользование водой. В условиях дефицита водных ресурсов, таких как засуха, помимо установления приоритета питьевой воды и санитарии для всех, принцип справедливости должен приводить к регулируемым ограничениям на использование в производственных целях на основе социальных критериев, защищая наиболее уязвимых производителей.

83. В Мексике 22,3 процента отданного в концессию водоснабжения находится в руках 1,1 процента пользователей⁷⁰. В результате реформы Конституции, в которой признано право человека на питьевую воду, в парламент был представлен новый общий закон о водных ресурсах, направленный на решение данной проблемы.

VI. Принципы, стратегии и экономические инструменты управления водными ресурсами

84. Неолиберализм ставит знак равенства между ценностью и определяемой рынком ценой, а свободная конкуренция представляется как единственная движущая сила, направленная на рост производительности, экономическую рациональность и ответственное использование водных ресурсов. В данном разделе Специальный докладчик представляет общественные экономические инструменты и стратегии управления, которые поддерживают подход, основанный на экономической рациональности и ответственности при осуществлении водопользования в производственных целях, не подчиняющийся рыночной логике и опирающийся на рассмотрение воды как общего блага и на устойчивое управление с использованием правозащитного подхода.

85. Специальный докладчик считает, что общие блага не должны управляться как ресурсы открытого доступа. В соответствии с идеей «свободного доступа» к общим благам, которой руководствовались при колонизации и захвате земель и воды, права на землю и воду должны принадлежать первому, кто их захватывает, или присваиваться государством, а затем выделяться крупным производителям для повышения производительности. Вместо этого управление ими должно осуществляться на основе общей ответственности сообщества, с установленными правилами пользования, включающими предоставление необходимых экономических средств для эффективного управления данной собственностью.

⁶⁸ Там же, и Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, статья 19.

⁶⁹ Декларация Организации Объединенных Наций о правах крестьян и других лиц, работающих в сельских районах.

⁷⁰ Wilfrido A. Gómez Arias and Andrea Moctezuma, “Water millionaires: an approach to water grabbing in Mexico”, *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, No. 93 (2020), URL: <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/1198/1145> (text in Spanish, abstract in English).

А. Тарифные системы

86. В одной из африканских деревень, которую посетил Специальный докладчик, жительница рассказала о своей борьбе за возвращение общине права на управления своими колодцами, переданными правительством в концессию транснациональной компании. Она рассказала, что, исходя из принципа справедливого разделения с общиной ответственности за управление, семьи, не способные платить за воду, были освобождены от платы за нее, и все члены общины помогали им, используя различные инструменты и средства, в то время как частная компания перекрыла им воду. Община согласовывает тарифы или компенсационные мероприятия и избирает комитет для повседневного управления водными ресурсами, рассматривая воду и ее источники как общие блага.

87. Что касается услуг водоснабжения и санитарии в больших и небольших городах, то Специальный докладчик рекомендует продвигать некоммерческие тарифные системы, основанные на блоках учета потребления и повышении тарифов. В рамках первого блока потребления, по доступному или бесплатному тарифу обеспечивается необходимый минимум воды для достойной жизни с учетом и регламентированием ее количества (Всемирная организация здравоохранения предлагает в качестве такого минимума от 50 до 100 литров в день на человека, по крайней мере, в случае людей, находящихся в условиях бедности и уязвимости). Второй блок должен быть скорректирован с учетом возмещения затрат. При этом цены на элитные услуги должны быть выше, что гарантирует высококачественные услуги для всех жителей, даже для тех, кто испытывает трудности с оплатой.

88. Если сопоставить эти критерии с логикой рынка, становится ясно, что на рынке цены для хороших клиентов снижаются с целью стимулирования потребления и максимизации прибыли. Однако предлагаемая тарифная система основана на противоположном подходе. Главное в этом подходе — не получение прибыли, а обеспечение общедоступной качественной услуги с гарантией минимальной экономической эффективности и минимизации экологического следа.

89. Например, в Лионе, Франция, система ценообразования включает фиксированную плату за подключение, бесплатный начальный уровень использования, второй уровень предполагает оплату каждого кубического метра, а третий уровень — удвоенную оплату. Для семей и лиц, находящихся в уязвимом положении, гарантированная стоимость стандартного потребления составляет менее трех процентов от их дохода⁷¹.

90. При орошении нормы часто применяются пропорционально орошаемой площади, а не количеству использованной воды⁷². Однако количество используемой воды может сильно варьироваться в зависимости от более или менее ответственного подхода тех, кто использует орошение, и в значительной степени от орошаемой культуры. В этой связи необходимо установить тарифы, пропорциональные расходу воды, что требует установки счетчиков или систем измерения и контроля расхода⁷³.

91. Установка счетчиков еще более важна в случае с грунтовыми водами, особенно в водоносных горизонтах, подверженных риску чрезмерной эксплуатации. В случае с подземными водами совместное управление пользователями водоносных горизонтов под государственным контролем повлечет за собой расходы на управление, выходящие за рамки покрываемых каждым пользователем затрат на откачку воды;

⁷¹ Amandine Le Blanc, “Des changements à venir pour les tarifs de l’eau potable”, MeT, 6 March 2024, URL: <https://met.grandlyon.com/des-changements-a-venir-pour-les-tarifs-de-leau-potable> (in French).

⁷² URL: https://hispagua.cedex.es/sites/default/files/especiales/Tarifas_agua/tarifa_utilizacion_riego.html (на испанском языке).

⁷³ Eduardo André Zavalá García and Xavier Horacio Valencia Zambrano, “Políticas tarifarias de riego y su incidencia en el desarrollo agrícola aguas abajo del sitio de presa Poza Honda”, *Polo de Conocimiento*, vol. 6, No. 9 (2021) (на испанском языке).

в соответствии с принципом общей ответственности данные расходы должны быть распределены с помощью соответствующего тарифа.

В. Ограничения, связанные с эффективным соблюдением принципа устойчивости

92. Рыночный подход допускает деградацию экосистем при условии покрытия соответствующих расходов. Согласно этому подходу рынок сам определяет допустимый уровень ухудшения состояния окружающей среды. С другой стороны, принцип устойчивости накладывает на рынок ограничения в виде экосистем, признавая и уважая законы, регулирующие естественный порядок. Например, Рамочная директива по воде Европейского союза устанавливает ограничительные нормы, связанные с соблюдением принципа устойчивости, как в отношении количества и качества воды, так и в отношении состояния экосистем. На основании этого и с использованием самых передовых доступных знаний в рамках системы концессий принимается решение о предоставлении прав пользования и выдаче лицензий.

93. Специальный докладчик считает, что ограничение доступности воды для производственных целей и услуг, осуществляемое с целью обеспечения устойчивости, приведет к увеличению альтернативных издержек, связанных с имеющимися водными ресурсами, что негативно скажется на производственной деятельности. Однако наличие воды определяется не рынком.

94. Кроме того, восстановление и сохранение водоносных горизонтов в хорошем состоянии как стратегического резерва на случай рисков засухи, усугубляемых изменением климата, позволяет экономить ресурсы, намного превышающие краткосрочные выгоды от их чрезмерной эксплуатации.

95. Предотвращение осушения водно-болотных угодий и сужения русел рек зачастую позволяет не только избежать стихийных бедствий, но и экономить больше средств за счет расширения площади наводнений или замедления подъема воды по сравнению с выгодами от потенциальной экономической деятельности на этих территориях. Соблюдение на практике принципа устойчивости при управлении водными экосистемами предполагает использование природосберегающих стратегий, а также устойчивых и экономичных альтернатив. Примечательно, что такой подход стимулирует учиться у природы, а не обращаться с ней как с товаром. Одним из примеров является катастрофическое наводнение в Калгари, Канада, в 2013 году: извлеченные уроки показали значимость сохранения водно-болотных угодий как природной «инфраструктуры», позволяющей смягчать последствия наводнений и управлять ими, а также предотвращать затопление городов⁷⁴.

С. Стратегии государственных инвестиций и финансирования для решения социальных проблем

96. Регулирование потоков воды, их транспортировка для использования в различных целях и обеспечение надлежащей санитарной обработки сточных вод обычно требуют больших инвестиций и затрат на управление, замену оборудования и обслуживание.

97. В период после Французской революции XIX века либеральная модель развития крупной инфраструктуры за счет частной инициативы потерпела неудачу из-за необходимости больших объемов инвестиций и длительных сроков окупаемости, что привело к появлению новых подходов, основанных на государственном финансировании гидротехнических сооружений. Были созданы крупные государственные учреждения, ответственные за управление водными ресурсами, и

⁷⁴ Canadian Institute for Climate Choices and Smart Prosperity Institute, "Wetlands can be infrastructure, too" (2021).

выделены значительные государственные инвестиции, обоснованные служением общему или общественному интересу. Средства для этих инвестиций привлекались по очень низким процентным ставкам и характеризовались длительными сроками окупаемости, что сделало их доступными для пользователей⁷⁵.

98. Во всем мире выделялись и продолжают выделяться значительные субсидии для решения социальных задач, таких как обеспечение сельских и городских районов необходимыми ресурсами, в том числе питьевой водой, и развитие ирригации для миллионов фермеров с низким уровнем дохода⁷⁶.

99. Специальный докладчик признает, что под влиянием могущественных лобби, манипулирующих концепцией общего интереса, выделялись и продолжают выделяться необоснованные субсидии. Однако, несмотря на эти негативные тенденции, следует признать положительное влияние государственных инвестиций и справедливое распределение социальных субсидий в управлении водными ресурсами.

100. В этой связи в качестве средства достижения цели 6 целей в области устойчивого развития часто рассматривается стимулирование частных инвестиций, при этом крупным частным инвесторам предлагаются нереалистичные деловые перспективы. Специальный докладчик отмечает, что реализация прав человека на воду и санитарии для двух миллиардов носителей прав из обедневших групп населения представляет собой вызов демократии, а не коммерческую возможность.

101. Реализация правозащитного подхода к достижению цели 6 требует сосредоточения внимания на группах населения, живущих в условиях бедности, и приоритетного распределения государственных бюджетных средств как на национальном, так и на международном уровнях. Необходимо усилить международное финансирование этого направления в наиболее бедных странах, а также обеспечить совместную ответственность в распределении средств национальных бюджетов, гарантировав при этом транспарентность, участие общественности и подотчетность.

102. Индия показывает пример того, как государственное финансирование и многоуровневые политические обязательства могут обеспечить масштабные инвестиции в инфраструктуру системы водоснабжения. В 2019 году начала реализовываться программа «Хар Гхар Джал», финансируемая полностью за счет государственных средств и призванная к 2024 году обеспечить каждое сельское домохозяйство недорогим и регулярным доступом к безопасной питьевой воде из-под крана⁷⁷.

103. В последние десятилетия приватизация услуг водоснабжения привлекла минимальные объемы частных инвестиций. В докладе, опубликованном в 2010 году, Всемирный банк и Французское агентство по развитию привели данные, показывающие, что в странах Африки к югу от Сахары 99,6 процента инвестиций в сектор водоснабжения поступило из государственного сектора или в виде помощи, и только 0,4 процента — из частных источников.

104. Услуги водоснабжения и санитарии должны быть приоритетными для выделения льготного государственного финансирования, что означает длительные сроки возврата средств, низкие проценты и даже субсидии. Кроме того, финансовые стратегии, кроме вышеперечисленных инструментов, включают и другие внебюджетные ресурсы. Хорошим примером в этом отношении является Платформа финансирования водных ресурсов в Испании, работающая на принципах общественного участия, транспарентности и подотчетности, целью которой является

⁷⁵ Pedro Arrojo Agudo and José Manuel Naredo, *La Gestión del Agua en España y California* (Bilbao, Bakeaz, 1997) (на испанском языке).

⁷⁶ Manuel Díaz Marta, “Evolución de las políticas hidráulicas españolas desde la Ilustración hasta nuestros días”, in *El Agua a Debate desde la Universidad: Hacia una Nueva Cultura del Agua – Ier Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas*, Pedro Arrojo Agudo and Javier Martínez Gil, eds. (Zaragoza, University of Zaragoza Press, 1999), pp. 67–77 (на испанском языке).

⁷⁷ URL: <https://ejalshakti.gov.in/jjmreport/JJMIndia.aspx>.

укрепление и диверсификация государственного финансирования и оказание консультационных услуг местным учреждениям по вопросам подготовки проектов⁷⁸.

D. Принцип возмещения затрат

105. Принцип возмещения затрат, в том числе экологических, на основе некоммерческих тарифных систем означает ответственность пользователей этими услугами. Плата за услуги водоснабжения и санитарии, необходимые для соблюдения прав человека, должна учитывать фактическую себестоимость этих услуг, включая соответствующие социальные меры и амортизацию, обновление и обслуживание инфраструктуры.

106. Данный принцип должен способствовать созданию стимулов для экономии, эффективного использования и защиты экосистемы с помощью адекватной системы тарифов и справедливого перекрестного субсидирования в интересах бедных слоев населения. В расходы, требующие учета, входят обслуживание, а также замена сетей и другой инфраструктуры. Бюджетные средства должны быть направлены на решение этой проблемы с целью недопущения ухудшения состояния сетей, что происходит во многих системах.

107. Государственные субсидии, выделенные для определенных целей или направленные в конкретные социальные секторы, при должном обосновании могут служить вкладом в возмещение затрат в дополнение к тарифам. Ведь в конечном итоге субсидии поступают из налоговых отчислений носителей прав.

108. Однако Специальный докладчик не рекомендует применять неизбирательное субсидирование посредством регулирования тарифов, например для орошения с учетом размера орошаемой площади, поскольку необдуманно субсидируемые тарифы провоцируют безответственное и неэффективное использование воды. Прямые субсидии должны обеспечить справедливую поддержку малым и средним предприятиям, использующим орошение, а счетчики и тарифы должны быть установлены пропорционально используемому потоку.

E. Принцип недопущения ухудшения состояния

109. Являясь вполне реалистичным, принцип недопущения ухудшения состояния уже используется в передовом экологическом законодательстве, таком как Рамочная директива по воде Европейского союза, что позволяет избегать сбросов, особенно токсичных, с которыми не могут справиться водные экосистемы, и сохранять потоки воды, необходимые для поддержания хорошего состояния водных экосистем. Именно на этом принципе основывалось решение Европейского союза не финансировать в начале XXI века переброску реки Эбро, предусмотренную Национальным гидрологическим планом Испании, когда было установлено, что такая переброска ускорит деградацию дельты⁷⁹.

1. Принцип «кто ухудшает состояние — тот и восстанавливает»

110. Этот принцип часто звучит как «платит загрязнитель». Однако это выражение можно понимать как право загрязнять окружающую среду для тех, кто может за это заплатить. Этот принцип логически применим к обратимым последствиям. Следует избегать необратимых последствий с помощью оказывающих сдерживающее воздействие штрафов, которые явно превышают возможные выгоды от нанесения ущерба. В любом случае этот принцип должен применяться с самого начала в качестве превентивного инструмента, при этом расходы, связанные с осуществлением мер по

⁷⁸ URL: <https://ptea.es> (на испанском языке).

⁷⁹ См. также Arrojo-Agudo, *El Plan Hidrológico Nacional: Una Cita Frustrada con la Historia*, p. 158.

предупреждению рисков, должны возлагаться на тех, кто является причиной возникновения этих рисков.

2. Принцип экономической эффективности

111. Анализ экономической эффективности представляет собой классический и полезный инструмент для выбора наиболее подходящих решений из различных вариантов по обеспечению устойчивости.

112. Проведение такого анализа должно быть обязательным требованием для всех инвестиций, финансируемых государством. Он предполагает рассмотрение всех возможных вариантов достижения целей и выбор наиболее экономически эффективного из них. В рамках проведения анализа должно быть предусмотрено участие общественности с целью недопущения дорогостоящих и неэффективных инвестиций, осуществляемых под давлением влиятельных групп. Это часто приводит к поиску природосберегающих решений, которые обычно более экономичны.

3. Конкуренция посредством обеспечения транспарентности и участия граждан

113. Службы водоснабжения и санитарно-бытового обеспечения являются естественными монополиями, находящимися в ведении муниципалитетов. Рыночная конкуренция здесь невозможна, независимо от того, приватизировано ли управление водоснабжением или нет. В лучшем случае конкуренция на рынке может содействовать организации тендера на заключение контракта, что экономической наукой считается неэффективным. В этом контексте основными стимулами эффективного управления должны быть транспарентность, участие носителей прав и подотчетность.

114. Для этого нормативный акт должен обеспечивать единообразную публичную информацию с помощью значимых и понятных параметров, позволяющих сравнивать качество и эффективность услуг, оказываемых сходными муниципалитетами. Это называется бенчмаркинг и означает развитие стратегий конкуренции с помощью обеспечения транспарентности. Создание гражданских центров мониторинга водоснабжения с соответствующим юридическим и институциональным признанием может и должно способствовать эффективному участию общественности и разработке стратегии такого рода⁸⁰. В качестве ориентира могут служить гражданские центры мониторинга водоснабжения Таррасы, Испания⁸¹, и Лимы⁸².

4. Предельные издержки роста

115. По мере роста городов увеличивается численность населения и происходит снижение затрат за счет их распределения между большим числом пользователей. Однако в некоторых случаях рост городов может привести к превышению структурных возможностей систем водоснабжения или их источников, что потребует структурных инвестиций, как правило, носящих общественный характер и оплачиваемых всеми пользователями посредством повышения тарифов, — все это представляет собой несправедливое субсидирование тех, кто способствует такому росту. Городское планирование должно предотвращать и сдерживать неустойчивый рост, однако одним из способов замедления роста является его удорожание, а не субсидирование.

5. Борьба со стратегиями финансиализации в управлении водными ресурсами

116. Как объясняют многие экономисты, финансиализация экономики представляет собой угрозу для нормальной производственной экономической деятельности. Сегодня вместо того, чтобы выполнять традиционную банковскую функцию

⁸⁰ L. Babiano Amelibia and A. Fraguas Herrero, *Manual para el Diseño e Implementación de Observatorios Ciudadanos del Agua* (Seville, Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento, 2024) (на испанском языке).

⁸¹ URL: <https://www.oat.cat> (на каталонском языке).

⁸² URL: <https://observatoriodelagua.ciudad.org.pe/index.php> (на испанском языке).

управления сбережениями для поддержки развития производства, крупные финансовые корпорации взяли под контроль производственную деятельность, применяя спекулятивный подход, создающий риски и даже способный привести к краху производственных предприятий⁸³.

117. Финансиализация управления водными ресурсами приводит к появлению новых стратегий приватизации, которые не только не повышают качество услуг водоснабжения и санитарии, но и лишают их контроля общественности и ее эффективного участия, провоцируя новые спекулятивные риски. Примером может служить спекулятивная операция, проведенная банком Макуори при покупке и последующей продаже компании «Темз вотор»⁸⁴.

118. При аргументации в пользу приватизации прекратили использовать утверждения, что государственные учреждения не могут управлять сложными услугами; вместо этого заявляется, что эти учреждения не имеют финансовых возможностей для осуществления необходимых инвестиций, особенно в новые технологии. Важно помнить, что экономичные стратегии часто предполагают доступные природосберегающие решения, основанные на эффективном управлении.

119. Следует отметить, что Глобальная комиссия по экономике водных ресурсов считает, что инвестиции в развитие системы водоснабжения и канализации, с длительными сроками окупаемости инвестиций и малой привлекательностью для частного сектора, должны осуществляться государством, в то время как инвестирование в санитарные, регенерационные установки и установки, обеспечивающие повторное использование, или технологии обратного осмоса для опреснения воды, с более короткими сроками окупаемости и высокими ожиданиями прибыли, должно быть пространством для частной инициативы⁸⁵.

120. В случае игнорирования асимметрии власти и влияния роста затрат на тарифы упускается из виду их воздействие на права человека. Например, в Сарагосе, Испания, стоимость кубометра сточных вод, очищаемых в установке «Ла Картуха», финансируемой из частных источников, в два раза выше стоимости одного кубометра на станции «Ла Алмосара», финансируемой из государственных источников, несмотря на гораздо большие размеры установки «Ла Картуха»⁸⁶.

121. Специальный докладчик также не согласен с оптимизмом Глобальной комиссии по экономике водных ресурсов в отношении потенциальных социально-экологических выгод от частных инвестиций. Исторические данные, накопленные в отношении стран как глобального Севера, так и глобального Юга, показывают, что в основном социальный и экологический прогресс, а также прогресс в области общественного здравоохранения в части, касающейся водоснабжения и санитарии, был достигнут благодаря государственному и общественному финансированию, что признается Всемирным банком⁸⁷.

6. Предупреждение рисков, связанных с изменением климата, и управление ими

122. В своем специальном тематическом докладе об изменении климата и правах человека на доступ к воде и санитарным услугам Специальный докладчик представил стратегии и меры по предупреждению и минимизации ущерба от изменения климата,

⁸³ Olivier De Schutter, “Food commodities speculation and food price crises: regulation to reduce the risks of price volatility”, Briefing Note No. 2 (2010), URL:

http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20102309_briefing_note_02_en_ok.pdf.

⁸⁴ A/76/159, п. 68.

⁸⁵ Mariana Mazzucato and others, “Turning the tide: a call to collective action (Global Commission on the Economics of Water, 2023), pp. 19 and 20.

⁸⁶ URL: <https://mareazuldearagon.blogspot.com/2023/11/depuradora-de-la-cartuja-1.html> (на испанском языке) и Léo Heller and others, “What water will the UN Water Conference carry forward: a fundamental human right or a commodity?”, *The Lancet*, vol. 402, No. 10404 (2023).

⁸⁷ Heller and others, “What water will the UN Water Conference carry forward”.

основанные на укреплении экологической и социальной устойчивости к потрясениям⁸⁸.

123. Гидрологическое, территориальное и городское планирование составляет основу стратегий адаптации, которые должны предупреждать и минимизировать последствия и риски, связанные с изменением климата. Строгое применение принципа предосторожности в процессах планирования как правового обязательства, а не простой рекомендации, позволяет избежать страданий и экономических затрат. Отказ от освоения территорий, подверженных наводнениям, или ограничение потребления воды с целью накопления ее запасов для борьбы с будущими засухами обычно позволяет сэкономить больше средств, чем получаемые выгоды от безответственного развития.

124. Специальный докладчик считает, что необходимо срочно положить конец загрязнению и чрезмерной эксплуатации водоносных горизонтов в результате некоторых видов производственной деятельности. Для этого необходимо жестко преследовать незаконное бурение скважин и устанавливать счетчики. Государство должно следить за эффективным контролем над добычей воды.

125. Демонтаж или реконструкция берегозащитных сооружений в среднем течении рек или установка шлюзов, обеспечивающих мягкое затопление приречных пространств, после согласования с владельцами размера компенсации, как правило, являются экономически эффективными мерами по предупреждению и минимизации рисков наводнений в нижнем течении. Заслуживает упоминания и программа «Пространство для реки» в Королевстве Нидерландов, государственные инвестиции в которую составили 2,3 млрд евро⁸⁹. Также важно поддерживать водно-болотные угодья в хорошем состоянии из-за их способности расширять площади паводков.

126. Поощрение новых градостроительных проектов, разрабатываемых с учетом требования водопроницаемости, в которых подверженные наводнениям пространства адаптированы к растущим рискам наводнений, позволяет экономить средства и избегать ущерба при ограниченных инвестициях.

127. Для повышения социальной устойчивости к потрясениям необходимо защищать права человека наиболее уязвимых слоев населения, уделяя им первостепенное внимание на всех этапах развития чрезвычайной ситуации, начиная с предварительного оповещения. На территориях, сталкивающихся с нехваткой воды из-за изменения климата, крайне важно разработать адаптационные стратегии перераспределения прав на пользование водой для защиты прав человека и наиболее уязвимых слоев населения. Также важны государственные программы страхования, особенно на случай засухи, с поддержкой находящихся в уязвимом положении фермерских хозяйств.

128. Резервы государственной системы водоснабжения могут улучшить управление в период засухи, сделав систему концессий более гибкой, но только при условии обеспечения транспарентности, участия общественности и подотчетности на основе надлежащего регулирования. Государственные учреждения должны предлагать справедливую компенсацию, направленную на восстановление прав, избегая спекуляций в условиях дефицита. С другой стороны, при перераспределении потоков воды во время засух необходимо уделять первостепенное внимание соблюдению прав человека, поддержке наиболее уязвимых секторов и обеспечению устойчивости экосистем⁹⁰.

⁸⁸ Специальный докладчик по вопросу о правах человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги, «Специальный тематический доклад об изменении климата и правах человека на воду и санитарные услуги: часть 3 — правозащитный подход к адаптации, уменьшению рисков, финансированию и сотрудничеству» (март 2022 года), URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/climate-change-3-final.docx>.

⁸⁹ Alberta WaterPortal Society, “Room for the river: a Dutch approach to flood management”, 5 January 2015.

⁹⁰ A/76/159.

129. Существует широкий спектр мер для планов адаптации к изменению климата, основанных на соответствующей государственной политике, которая не предполагает манипулирования водными ресурсами на фьючерсных рынках или участия в спекулятивных стратегиях⁹¹.

VII. Выводы и рекомендации

130. Учитывая необходимость разработки Организацией Объединенных Наций общей стратегии в области водоснабжения и санитарии, Специальный докладчик рекомендует следующее:

- a) признание воды в качестве общего блага, ответственность за которое лежит на местном, бассейновом и глобальном уровнях управления;
- b) признание общим природным наследием водных экосистем, рек, водно-болотных угодий и водоносных горизонтов, связанных с зависящим от них населением, которое должно взять на себя ответственность за обеспечение их хорошего состояния и устойчивости в перспективе будущих поколений;
- c) признание водных ресурсов, добываемых из этих экосистем, общим благом для населения, которое получает их для разнообразного использования, ответственно гарантируя верховенство прав человека, а также справедливое и ответственное использование в соответствии с логикой общего интереса;
- d) признание гидрологического цикла и климатической системы общим глобальным наследием человечества, установление справедливых критериев ответственности, а также разработка соглашений и создание институтов, обеспечивающих эффективное демократическое управление водопользованием.

131. Специальный докладчик рекомендует содействовать применению правозащитного подхода к управлению водными ресурсами, основанного на принципе устойчивости, исходя из следующих приоритетов:

- a) «вода для жизни», рассматриваемая как наивысший приоритет, в ее функциях и видах использования, поддерживающих устойчивость, биоразнообразие и, самое главное, жизнь и достоинство людей;
- b) «вода для удовлетворения общего интереса» при использовании и выполнении функций, представляющих общий интерес для общества, относится к приоритету второго уровня;
- c) «вода для экономического развития», относящаяся к приоритету третьего уровня и используемая в производственных целях, помимо удовлетворения основных потребностей и реализации прав человека.

132. Специальный докладчик рекомендует следующее:

- a) осуществление на практике принципа принадлежности к общему достоянию рек, водно-болотных угодий и водоносных горизонтов, а также добываемых из них водных ресурсов, в целях содействия устойчивому, справедливому, основанному на участии, транспарентному и подотчетному управлению;
- b) развитие планирования и управления водными ресурсами на бассейновом уровне с помощью институтов, открытых для широкого участия общественности;
- c) обеспечение некоммерческого управления услугами питьевого водоснабжения и санитарии, предоставляемыми местными учреждениями, обладающими соответствующими компетенциями, укрепление местного потенциала с помощью стратегий партнерства между государственными

⁹¹ Там же.

структурами, а также разработка стратегий государственно-общественного партнерства в тех случаях, когда функционирует общинное управление;

d) уточнение и обоснование общего интереса при осуществлении государственных инвестиций в управление водными ресурсами, обеспечение транспарентности и общественного участия при определении целей и продвижении общественно значимых проектов;

e) недопущение процессов захвата земель и водных ресурсов и обеспечение соблюдения водных и земельных прав коренных народов и сельских общин.

133. Для повышения эффективности использования водных ресурсов и усиления ответственности в условиях их растущего дефицита, вызванного изменением климата, Специальный докладчик рекомендует:

a) обеспечение приоритета соблюдения прав человека, а также устойчивости водных экосистем, недопущение их чрезмерной эксплуатации и загрязнения в качестве основы экономического и социального прогресса;

b) применение экономических стимулов для эффективного и ответственного использования водных ресурсов и штрафов за злоупотребления или безответственное использование, дальнейшее развитие принципов недопущения ухудшения состояния, восстановления за счет тех, кто ответственен за ухудшение, возмещения затрат и экономической эффективности;

c) применение повышения тарифов по сегментам потребления для обеспечения окупаемости затрат, стимулирование ответственного использования, обеспечение всеобщего доступа к услугам водоснабжения и минимизация экологического следа;

d) разработка планов адаптации на основе гидрологического, территориального и городского планирования, открытых для участия общественности и применяющих принцип предосторожности для решения проблемы изменения климата; обеспечение хорошего состояния водоносных горизонтов как стратегического резерва на случай будущих засух; разработка государственной политики в области сельскохозяйственного страхования для защиты наиболее уязвимых производителей; создание резервов государственной системы водоснабжения для придания большей гибкости системе концессий, а также сохранение водно-болотных угодий и прибрежных экосистем для смягчения наводнений;

e) адаптация системы концессий к последствиям изменения климата для обеспечения устойчивости экосистем на основе транспарентности и участия общественности, а также перераспределение прав пользования в условиях дефицита воды с использованием социальных критериев в целях защиты тех, кто находится в наиболее уязвимом положении.

134. После состоявшейся в 2023 году второй Конференции Организации Объединенных Наций по водным ресурсам стала очевидной необходимость институционального укрепления Организации в целях выработки политики в области водоснабжения и санитарных услуг, не зависящей от могущественных экономических интересов, связанных с водными ресурсами. В этой связи Специальный докладчик рекомендует Организации Объединенных Наций:

a) укрепить механизм «ООН — водные ресурсы» на основе выработки общей стратегии в области водоснабжения и санитарных услуг, основанной на приоритете устойчивости водных экосистем и соблюдении прав человека, связанных с водными ресурсами;

b) продвигать идею переговоров по принятию конвенции о водных ресурсах, правах человека и об изменении климата, в которой будут рассмотрены обязательства государств по разработке стратегий адаптации на основе водного перехода для предотвращения рисков, возникающих в результате изменения климата, особенно для тех, кто живет в условиях наибольшей уязвимости;

с) проводить на регулярной основе Конференцию по водным ресурсам в качестве пространства для общения и диалога с народами и, в частности, с носителями прав, которые сталкиваются с ущемлением их прав человека на питьевую воду и санитарные услуги и часто подвергаются уголовному преследованию за свои требования соблюдения этих прав;

d) ускорить темпы достижения цели 6 целей в области устойчивого развития, рассматривая ее как вызов демократии, а не как коммерческую возможность, уделяя приоритетное внимание выделению на это направление государственных бюджетных средств на всех уровнях и содействуя реализации специального плана поддержки обедневших стран, касающегося зачета обязательств по погашению внешнего долга в обмен на осуществление проектов по адаптации к изменению климата на основе водного перехода;

e) содействовать международной поддержке разработки Конвенции Организации Объединенных Наций по водным ресурсам, отдавая предпочтение подписанию соглашений по трансграничным бассейнам для содействия устойчивому управлению общими водными экосистемами, а также планам адаптации к изменению климата, трансграничному соблюдению связанных с водными ресурсами прав человека и мирному сотрудничеству.
