



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
16 July 2021
Russian
Original: English

Семьдесят шестая сессия

Пункт 75 b) предварительной повестки дня*

**Поощрение и защита прав человека: вопросы
прав человека, включая альтернативные подходы
в деле содействия эффективному осуществлению
прав человека и основных свобод**

Риски коммодификации и финансирования воды и их последствия для прав человека на безопасную питьевую воду и санитарию

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги Педро Аррохо Агудо, представленный в соответствии с резолюцией [45/8](#) Совета по правам человека.

* [A/76/150](#).



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

Резюме

Вода должна рассматриваться как общественное благо, а управление водными ресурсами должно гарантировать права человека на воду и санитарию и устойчивость пресноводных экосистем. Однако коммодификация воды означает приоритет коммерческих интересов и ведет к постепенному присвоению водных ресурсов частными субъектами, что ставит под угрозу функцию и ценность воды как ресурса, поддерживающего жизнь, нарушает права человека и противоречит общественным интересам. Усиление финансового сектора в экономике приводит к тому, что в управлении водными ресурсами применяется тот же подход, что и к финансовым активам. Тревожным примером того является недавнее появление водных ресурсов на фьючерсных рынках, где господствует спекулятивная логика. Как показывает опыт торговли продовольствием на фьючерсных рынках, такая торговля приводит к частому возникновению спекулятивных пиков и пузырей и к волатильности цен, что имеет катастрофические последствия для беднейших слоев населения. Если спекулятивная динамика фьючерсных рынков будет сказываться на ценах на воду на местах, как это наблюдалось в случае с продовольствием, то оплачивать это придется потребителям, для которых вырастут тарифы на водоснабжение и канализацию, вследствие чего возрастут риски неуплаты и отключения воды самым бедным. Несмотря на эти прогнозируемые последствия, коммодификация воды и спекуляция предлагаются как способы более эффективного управления водными ресурсами в условиях их дефицита и подаются как инструмент для борьбы с нехваткой воды в результате изменения климата. Исходя из этого, Специальный докладчик по правам человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги предлагает развивать демократическое управление водными ресурсами на основе принципа устойчивости и в соответствии с правозащитным подходом и осуществлять стратегии адаптации к изменению климата на основе широкого участия вместо того, чтобы продвигать коммодификацию воды и связанные с водой финансовые спекуляции.

I. Введение

1. В резолюции [45/8](#) Совет по правам человека поручил Специальному докладчику по вопросу о правах человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги Педро Аррохо Агудо определить проблемы и препятствия на пути к полному осуществлению этих прав, а также недостатки в деле защиты прав, передовые методы защиты прав и факторы, способствующие их защите. В настоящем докладе Специальный докладчик, исходя из проблем, затронутых в предыдущем докладе прежнего Специального докладчика Генеральной Ассамблее в 2020 году ([A/75/208](#)), и содержащихся там размышлений и рекомендаций, попытался определить риски и последствия коммодификации и финансизации воды, предложить пути их смягчения и предотвращения, а также способствовать более широкому обсуждению этих вопросов.
2. При подготовке доклада Специальный докладчик 31 мая и 1 и 3 июня 2021 года провел онлайн-консультацию с экспертами, а 14, 15 и 17 июня — общественные консультации для более широкого обсуждения вопросов, относящихся к докладу. Кроме того, в ответ на просьбу о предоставлении информации Специальный докладчик получил 97 материалов.
3. Специальный докладчик хотел бы уточнить значение терминов, часто используемых в докладе, а именно терминов «приватизация», «коммодификация» и «финансизация» применительно к управлению водными ресурсами.
4. «Приватизация», в соответствии с докладом прежнего Специального докладчика Лео Эллера ([A/75/208](#)), означает передачу управления государственными службами водоснабжения и канализации коммерческим субъектам, будь то частные компании или государственно-частные партнерства. Приватизация может означать также передачу в частную собственность водных ресурсов или инфраструктуры, необходимой для управления водоснабжением и канализацией.
5. «Коммодификация» воды означает подход к воде как сырьевому товару, цена на который определяется на рынке спросом и предложением. Хотя в некоторых случаях водные ресурсы могут находиться в частной собственности, в большинстве случаев коммодификация имеет место на рынках торговли водными ресурсами в рамках водных концессий (передачи прав на водные ресурсы или выдачи лицензий на водопользование), когда формально вода находится в государственной собственности.
6. Термин «финансизация» относится к глобальному явлению, которое наблюдается во всех секторах экономики, и означает управление водными ресурсами как финансовым активом, стоимость которого определяется на финансовых рынках, в частности на фьючерсных рынках, в соответствии со спекулятивной логикой и стратегиями, действующими на такого рода рынках, где основными игроками являются крупные банки и институциональные инвесторы. Это также означает рост влияния этих финансовых субъектов на развитие инфраструктуры услуг водоснабжения, санитарии и гигиены и на акционерную структуру частных операторов этой инфраструктуры, что ведет к навязыванию спекулятивной и финансово-инженерной логики, господствующей в финансовом мире.
7. Вода — один из главных элементов жизни, наряду с кислородом. Поэтому она традиционно считается общим благом. С усилением роли государства вода, как и другие общие блага, стала рассматриваться в качестве одного из общественных благ ([E/C.12/2002/11](#), п. 1), управление которыми должно осуществляться в общественных интересах.

8. Однако с точки зрения неолиберальной идеологии, возникшей в 1970-х годах, вода считается экономическим благом, которым необходимо управлять в соответствии с логикой рынка, то есть как товаром. Такой подход ведет к приватизации предприятий, которые оказывают услуги водоснабжения и канализации, а также к коммодификации воды. В последнее время вследствие такого подхода водные ресурсы становятся финансовым активом на фьючерсных рынках Уолл-стрит.

9. Вода является общественным благом, но коммодификация прав на водопользование фактически приводит к постепенному частному присвоению водных ресурсов через управление ими таким образом, как если бы они принадлежали тем, кто получил только право на пользование ими, что противоречит правилам и приоритетам, установленным в концессионных соглашениях (т. е. в правовой основе выдачи лицензий на водопользование). Такое развитие событий ставит под угрозу осуществление прав человека, особенно для людей, живущих в бедности, а также устойчивость водных экосистем.

10. Тревожным проявлением этой тенденции в условиях растущей финансирования экономики стал недавний выход воды на фьючерсные рынки в качестве финансового актива, которым можно управлять согласно господствующей на этих рынках спекулятивной логике. При этом в качестве довода в пользу стратегий по финансированию инфраструктуры водоснабжения и санитарии приводится дефицит государственного финансирования для покрытия необходимых капиталовложений в услуги водоснабжения, санитарии и гигиены в условиях изменения климата.

11. Растущие риски нехватки воды из-за изменения климата угрожают всем видам водопользования, но особенно тем, которые связаны с осуществлением прав человека самых бедных слоев населения на безопасную питьевую воду и санитарии. В этом контексте коммодификация воды и спекуляции подаются как способы более эффективного управления водными ресурсами в условиях дефицита. Однако правда заключается в том, что они повышают уязвимость самых бедных и усиливают неустойчивость водных экосистем, а это — два ключевых фактора глобального водного кризиса. Специальный докладчик выступает за применение целостного подхода к управлению водными ресурсами, который предполагает системное мышление и учет разнообразия функций воды и видов водопользования с приоритетом услуг водоснабжения и санитарии. В рамках этого целостного подхода ключом к реализации прав человека наиболее бедных слоев населения на безопасную питьевую воду и санитарии является восстановление здоровья и устойчивости водных экосистем. Исходя из этого, Специальный докладчик предлагает решать проблему дефицита воды путем демократического управления водными ресурсами в аспекте защиты прав человека на основе стратегий адаптации к изменению климата, а не путем коммодификации воды и финансовых спекуляций с водными ресурсами.

А. Исторический экскурс в оценку водных ресурсов

12. Специальный докладчик в своем предстоящем докладе Совету по правам человека ([A/HRC/48/50](#)) объяснил свою позицию относительно рассмотрения воды как общественного блага так:

«Вода — это общее благо, которое имеет общественный характер в силу своих важнейших функций для экосистем и социального благополучия в современном сложном обществе. Поэтому государство должно обеспечить, чтобы вода продолжала выполнять эти функции при демократическом и партисипативном управлении. Исходя из этого подхода, Специальный

докладчик повторяет сделанное Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в его замечании общего порядка № 15 (2002) заявление о том, что вода является фактором, имеющим определяющее благотворное значение для жизни и здоровья населения (пункт 1). Однако в случае коренных народов и сельских общин, которые сохраняют общинное управление водными ресурсами, они могут оставаться в руках этих общин, и государство должно расширять их права и возможности в управлении ими, в том числе путем предоставления им необходимой поддержки для охраны водных ресурсов и связанных с ней экосистем».

13. Чтобы лучше понять ценности, о которых идет речь в контексте различных видов использования воды и ее функций, стоит провести небольшой исторический обзор того, как эти ценности понимались в рамках подходов к управлению водными ресурсами в мире, преобладавших на протяжении последних нескольких столетий. Со сменой парадигм, то есть переходом от понятия матери-природы, которое преобладало во всех древних культурах, к идее господства над природой, появившейся в XVII веке в Европе в эпоху Возрождения во время становления научного эмпиризма, производительное использование воды, которое, разумеется, ценилось всегда, стало преобладать в ее оценке как ресурса.

14. Парадигма господства над природой в управлении водными ресурсами получила развитие, когда в XVIII веке гражданское строительство сделало возможным создание искусственных рек в виде больших каналов для транспортировки товаров, а затем появились большие плотины для регулирования мощных потоков и отвода их для использования в различных видах производительной деятельности и услуг.

15. Когда в Западной Европе в XIX веке возобладали либеральные подходы, ответственность за финансирование и управление была перенесена на частный сектор. Однако масштабы инвестиций и трудности с возмещением затрат привели к тому, что государство взяло на себя как инвестиции, так и управление инфраструктурой. Соединенные Штаты Америки во многом стали первыми в применении этой модели государственного управления, создав крупные государственные структуры, такие как Бюро мелиорации и Инженерный корпус армии Соединенных Штатов, которым было поручено финансирование тысяч крупных плотин и объектов гидротехнической инфраструктуры, их строительство и управление ими. Порядок использования соответствующих водных ресурсов определялся путем концессии (передачи или лицензирования) прав на водопользование. В таких случаях водные ресурсы принадлежат государству, но право на их эксплуатацию предоставляется частным или государственным субъектам (например, фермерам, компаниям, муниципалитетам) на длительный срок, причем обычно по низким тарифам. Государство берет на себя ответственность за то, чтобы использование имеющихся запасов воды в результате хозяйственных действий всех заинтересованных сторон соответствовало общественным интересам.

16. На протяжении XX века эта модель управления, распространившаяся из западных стран на значительную часть остального мира, претерпела заметные пертурбации и перекосы, которые благоприятствовали объединенным в различные лобби влиятельным группам по экономическим интересам. Изначально предпочтение отдавалось развитию подходов к управлению водными ресурсами «со стороны предложения», когда государство финансировало гидротехнические сооружения, а также субсидировало их как проекты, объявленные представляющими общественный интерес, если они способствовали развитию экономики, но экономических исследований при этом не проводилось — даже простого сопоставления издержек и выгод. Хотя эти государственные усилия всегда

оправдывались общественными интересами, в итоге они оказывались выгодны наиболее влиятельным лобби, а от их последствий, таких как затопление деревень и населенных долин, страдали маргинализированные и бедные группы населения. Эти перекосы, наряду с растущим воздействием на окружающую среду, в итоге привели к тому, что общественная выгода таких стратегий стала сомнительной, как ясно показано в докладе о глобальной оценке, изданном Всемирной комиссией по плотинам¹.

17. С 1970-х годов критическим противовесом модели государственного управления, действовавшей на протяжении XX века, стал зарождающийся неолиберализм. Приверженцы неолиберализма понимают воду как экономическое благо, которое можно делить, присваивать и делать товаром, максимально избегая экосистемного подхода, обусловленного парадигмой устойчивого развития, и отстаивают рациональность рынка против неэффективности государства в управлении водными ресурсами.

18. Например, в Чили, после принятия Водного кодекса в 1981 году права на воду, присвоенные в основном влиятельными экономическими секторами, стало можно свободно покупать и продавать. Позже в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии премьер-министр Маргарет Тэтчер приватизировала инфраструктуру водоснабжения и канализации, а также управление этими услугами. Затем появились новые методы управления водными ресурсами и услугами водоснабжения на основе контрактов и бизнес-моделей государственно-частного партнерства, продвигаемые крупными транснациональными корпорациями в этом секторе. При таком подходе водные ресурсы и базовая инфраструктура обычно не приватизируются, а передаются в управление на основании долгосрочных контрактов, заключаемых между муниципалитетами, ответственными за предоставление услуг, и частными операторами.

19. Предыдущий Специальный докладчик изучил эти процессы приватизации и предупредил о рисках, которые они представляют для эффективной реализации прав человека на безопасную питьевую воду и санитарии в условиях, когда на первое место, как правило, выходит корпоративная прибыль.

В. Оценка водных ресурсов сегодня

20. В настоящее время наблюдается беспрецедентный глобальный водный кризис — столь же серьезный, сколь и парадоксальный: на планете воды, голубой планете. Об этом Специальный докладчик говорит в докладе [A/HRC/48/50](#).

21. Недавно, по случаю Всемирного дня воды 22 марта 2021 года, Механизм «ООН — водные ресурсы» предложил всем задуматься о ценности воды. В тот день Специальный докладчик опубликовал свои рассуждения о необходимости установить правовые приоритеты различных видов использования и функций воды на основе этических аспектов следующим образом: вода для жизни; воды для выполнения функций, использования и оказания услуг в общественных интересах; вода для экономического развития; и водопользование, подвергающее риску жизнь и здоровье людей.

22. По мнению Специального докладчика, наивысший приоритет должен быть отдан воде для жизни — для использования и выполнения функций, которые поддерживают жизнь в целом и жизнь и достоинство людей в частности. Вторым приоритетом должно быть водопользование для выполнения функций,

¹ См. World Commission on Dams, *Dams and Development: A New Framework for Decision-making* (London and Sterling, VA, Earthscan Publications Ltd, 2000).

оказания услуг и ведения деятельности в общественных интересах. Экономическое развитие с помощью водных ресурсов должно регулироваться как третий приоритет. И наконец, водопользование, подвергающее опасности жизнь и здоровье людей, должно быть запрещено.

23. Специальный докладчик понимает, что многие ценности и функции воды выходят за рамки логики рынка. Некоторые ценности, связанные с использованием и функциями воды, нельзя напрямую перевести в деньги, например здоровье, социальную сплоченность, устойчивость водно-болотных угодий, реализацию прав человека. По мнению Специального докладчика, экономические подходы, предусматривающие обязательное измерение деньгами любых ценностей и отношение к природе как «природному капиталу», которым следует управлять согласно логике рынка, несостоятельны. Высказывая эти соображения, Специальный докладчик не намерен критиковать рынок как таковой, но ставит под сомнение пригодность рынка для управления теми ценностями, которые тот не способен признать.

II. Коммодификация воды

A. Учащение присвоения воды частными субъектами

24. В первом принципе Дублинского заявления о водных ресурсах и устойчивом развитии 1992 года признается, что вода необходима для поддержания жизни и сохранения окружающей среды. В четвертом же принципе говорится, что вода должна быть признана экономическим благом, и такой подход служит основой для ее рассмотрения в качестве финансового актива наравне с прочими экономическими благами в процессе финансирования экономики.

25. На протяжении десятилетий государственное управление явно страдало от негибкости, непрозрачности и бюрократизированности, и засухи конца XX века высветили эти проблемы в ряде стран. Это служит доводом в пользу реформ, которые позволяют покупать и продавать концессионные права на водные ресурсы с целью сделать систему концессий более гибкой для более эффективного управления в условиях дефицита.

26. Различные появившиеся рынки торговли водными ресурсами сначала подлежали условиям регулирования, согласно которым срок контрактов был увязан с циклами засухи и которые позволяли установить экологические ограничения или предусматривали компенсацию за воздействие на третьи стороны. В целом усилия влиятельных игроков и неравный доступ к информации привели к росту проблемы непрозрачности, в то время как меры регулирования были ослаблены или отменены, что способствовало всё более частому присвоению воды частными субъектами². В этих условиях управление водными ресурсами как товаром способствовало тому, что вода стала в меньшей степени рассматриваться как общественное благо и ослабла роль государства как гаранта общественных интересов, реализации прав человека на безопасную питьевую воду и санитарии и устойчивости водных экосистем, поскольку логика рынка не учитывает эти ценности и права.

27. В рамках этого товарного подхода в ряде стран, где были узаконены рынки торговли водными ресурсами, распределение воды для обеспечения устойчивости водных экосистем также, как правило, управляется рыночными механизмами, по логике которых окружающая среда считается одним из потребителей,

² N. Hernández-Mora and L. Del Moral, "Developing markets for water reallocation; revisiting the experience of Spanish water *mercantilización*" *Geoforum*, vol. 62 (June 2015) 143–155.

а не основой жизни. Так дело обстоит в штате Калифорния в Соединенных Штатах, где в период с 2003 по 2011 год закупки воды для экологических нужд составили 20 процентов от общего объема продаж на рынках воды³. При этом в стране действует доктрина общественного достояния, согласно которой определенные природные ресурсы, такие как вода, считаются общественной собственностью, а также имеются судебные решения, например по озеру Моно, которые требуют, чтобы использование воды было «благотворным для общественных интересов» и включают экологию в число целей управления общественным достоянием⁴. Водное законодательство Европейского Союза (Рамочная директива по управлению водным хозяйством 2000/60/ЕС), содержит более четкие требования, чем доктрина общественного достояния Соединенных Штатов, определяя необходимость функционирования экологических стоков как основание для ограничений на экономическое использование, что позволяет избежать конкуренции между экологическими потребностями и хозяйственным спросом.

28. Кроме того, приоритет личного и бытового использования, признанный Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в его замечании общего порядка № 15 (2002) и установленный законом во многих странах, стал отодвигаться на второй план и вытесняться покупкой прав, которая несет риск непомерных цен и недоступных тарифов для людей, живущих в бедности. Если вернуться к примеру Калифорнии, то там города являются основными покупателями воды, особенно в периоды засухи (около 40 процентов в период с 2003 по 2011 год)³.

29. Развитие рынков торговли водой привело, по сути, к обходу устанавливаемых концессионными системами требований о корректировке и адаптации водоснабжения в зависимости от наличия воды в данный момент. Любая концессия предусматривает лицензию на использование определенного количества воды, но если из-за засухи воды становится меньше, то ответственное учреждение сокращает предусмотренный концессией объем водоснабжения, исходя из доступного объема. Кроме того, при концессионном водоснабжении должны соблюдаться установленные законом приоритеты использования, такие как бытовое водоснабжение или функционирование экологических стоков. Такие концессионные системы предусматривают возможность пересмотра прав на водные ресурсы на предмет изменения объема или отзыва концессии, если того потребуют общественные интересы, со справедливой компенсацией, предусмотренной законом.

В. Мировой опыт работы рынков торговли водными ресурсами

30. Водный кодекс, принятый в Чили в 1981 году режимом Аугусто Пиночета, фактически означал приватизацию воды и ее коммодификацию. В Чили, как и во многих других странах, права на воду по большей части сводились к правам на орошение земли. Закон отделил права на воду от прав на землю, чтобы облегчить коммодификацию. Кроме того, значительная часть речных стоков была закреплена за крупными гидроэнергетическими компаниями, которые впоследствии получили возможность использовать или продавать их. До сих пор чилийское водное законодательство является самым крайним проявлением приватизации и коммодификации воды, но разработка новой конституции, которая должна

³ См. Ellen Hanak, "A California postcard: lessons for a Maturing Water Market", в издании *Routledge Handbook of Water Economics and Institutions*, К. Burnett and others (eds.) (Routledge, 2015).

⁴ См. Supreme Court of California, *National Audubon Society v. Superior Court of Alpine County*, 33 Cal. 3d 419 (1983).

быть закончена в течение года, дает возможность внести изменения в Водный кодекс.

31. В конце 1980-х годов, в условиях продолжительной засухи в Испании и Калифорнии, а также из-за кризисов распределения в бассейне Муррей-Дарлинг в Австралии, были разрешены другие рынки торговли водными ресурсами, представлявшие собой не столь крайнее проявление рыночной логики. В случае Австралии рынок медленно развивался в течение 1990-х годов как инструмент перераспределения воды через покупку и продажу прав, но быстро вырос в 2000-х годах, когда произошла дерегуляция. В Калифорнии торговля водой была подана как способ стимулировать экономию, но в основном в рамках передачи концессий водоснабжения наиболее производительным потребителям, которые могут больше заплатить за эти права на рынке, согласно традиционному принципу «кто первый по времени, тот первый в очереди» (юридическая доктрина, согласно которой тот, кто первым стал брать воду для «полезного использования», имеет право продолжать использовать ее для той же цели). В Испании в 1999 году появились два варианта рынка концессионных прав: торговые центры и заключение договоров уступки. В случае торговых центров, которые в значительной степени повторяют калифорнийские водные банки, государственные учреждения, ответственные за управление речными бассейнами, могут отменить концессионные права в ожидании возможных засух, предложив за это финансовую компенсацию. Договоры уступки же заключаются между частными сторонами. Оба варианта изначально ограничивались управлением водными ресурсами в условиях дефицита в периоды засухи и подчинялись нормативным требованиям, которые постепенно смягчались.

32. Хотя Австралия, Испания, Соединенные Штаты и Чили — не единственные страны, где узаконены рынки торговли водой, именно они обладают наибольшим опытом в этой области. Согласно отчету, подготовленному в 2016 году организацией «Охрана природы», торговля водой имеет место в 37 странах⁵. Однако мы сосредоточились на этих четырех странах, чтобы выявить характерные тенденции в плане коммодификации воды и оценить их последствия для прав человека.

33. Две самые серьезные проблемы, которые следует рассматривать как проблемы дефицита, вызванные рынками торговли водой, — это чрезмерная эксплуатация водоносных горизонтов и распределение прав на воду в объемах, превышающих фактическое устойчивое наличие воды в экосистемах. Обе проблемы возникли из-за неэкологических подходов к управлению и, несомненно, обостряются в результате изменения климата. В случае многих водоносных горизонтов отнесение подземных вод к категории частных активов способствовало индивидуалистской и чрезмерной эксплуатации. При распределении государственными учреждениями прав пользования общественными водными ресурсами сверх имеющихся объемов воды в реках или водоносных горизонтах ответственность лежит на этих управляющих учреждениях. В обоих случаях рынки торговли водой не решают проблемы, а усложняют их, поскольку необходимо различать так называемые «бумажные» права, которые не дают реальной гарантии наличия воды, и фактические права, определяемые доступностью воды. В любом случае рыночный подход не устраняет неустойчивость как первопричину проблем и не признает существенный приоритет прав человека, экологической функции стоков и общественных интересов над частными интересами.

⁵ The Nature Conservancy, “Water share: using markets and impact investment to drive sustainability”, p. 12.

34. Хотя рынки торговли водой развивались в различных исторических и политических условиях, в четырех рассматриваемых странах они имеют общие элементы, которые можно обобщить следующим образом:

- а) отделение воды от земли для обеспечения коммодификации воды;
- б) дерегуляция торговли правами на воду между потребителями и целей водопользования;
- в) переход от регулируемого государством ценообразования, обычно некоммерческого и действующего в порядке возмещения затрат, к рыночному ценообразованию;
- г) увеличение числа случаев фактического частного присвоения воды, маргинализация уязвимых потребителей и игнорирование затрагиваемых третьих сторон и не относящихся к производству ценностей;
- е) окружающая среда, как правило, становится еще одним субъектом рынка, что вынуждает государство покупать права на воду для обеспечения устойчивости экосистем.

С. Перспективы: борьба с дефицитом через демократическое управление водными ресурсами

35. С точки зрения Специального докладчика, хотя многие высказывавшиеся на протяжении XX века критические замечания в адрес доминирующей модели государственного управления справедливы, неолиберальная альтернатива не является правильным путем. Безусловно, неустойчивость подхода, основанного на предложении, делает необходимым переопределение общественных интересов в XXI веке исходя из новой парадигмы устойчивости, приоритета гарантий прав человека на безопасную питьевую воду и санитарию и подтверждения того, что вода представляет собой общественное благо. Кроме того, необходимо решить проблему отсутствия экономической логики в подходах, основанных на предложении, путем применения новой логики устойчивого экономического развития, основанной на экосистемном подходе. То есть реками надо управлять уже не как просто каналами водных ресурсов, а как живыми экосистемами. Иными словами, необходимо развивать демократическое управление водными ресурсами, которое гарантирует права человека и экологическую устойчивость, в условиях гласности и участия общественности, необходимых для борьбы с бюрократической непрозрачностью и повышения эффективности.

36. В случаях чрезмерной эксплуатации водоносных горизонтов, когда подземные воды находятся в частной собственности, необходимо прежде всего установить общественный контроль над этими водоносными горизонтами в целях реализации соответствующих планов управления и пересмотра прав на воду при участии всего затрагиваемого населения, чтобы обеспечить устойчивость, приоритет снабжения питьевой водой и соблюдение прав человека на питьевую воду и санитарию. В случаях распределения прав на общественные водные ресурсы сверх доступных объемов необходимо четко установить, что эти права будут осуществляться соразмерно фактическому наличию воды или обеспечить процесс пересмотра концессионных прав на основе прозрачности, широкого участия общественности и справедливой компенсации, с тем чтобы так или иначе обеспечить устойчивость и приоритетность прав человека на безопасную питьевую воду и санитарию.

37. Помимо обеспечения соблюдения пределов устойчивости и приоритетности прав человека, нужны экономические инструменты, институты и стратегии

для содействия ответственному, эффективному и устойчивому водопользованию и управлению водными ресурсами. При этом необходимо помнить, что рыночная логика — не единственно возможная экономическая логика; есть множество экономических инструментов, основанных, например, на идеях экологической и институциональной экономики, и их можно и нужно использовать для интеграции правозащитного подхода и принципа экологической устойчивости в систему демократического управления водными ресурсами как общественным благом.

38. Таким экономическим инструментом может быть тарификация услуг водоснабжения и санитарии по потребительским блокам. Базовый блок, соответствующий объему воды, который считается необходимым для достойной жизни и соблюдения прав человека на безопасную питьевую воду и санитарию, должен быть недорогим и даже бесплатным в определенных обстоятельствах. Второй блок потребления может тарифицироваться по себестоимости. Тарифы на блоки более высокого уровня должны быть намного выше, чтобы субсидировать базовые виды водопользования. По рыночной логике было бы наоборот: тарифы на потребительские блоки более высокого уровня были меньше, чтобы стимулировать потребление и в конечном итоге увеличить прибыль. Однако, с точки зрения Специального докладчика, услуги водоснабжения и канализации должны быть не бизнесом, приносящим прибыль, а общедоступной общественной услугой с минимальным воздействием на окружающую среду. Подобная стратегия ценообразования служит хорошим примером целого ряда экономических инструментов, которые, не подчиняясь логике рынка, могут стимулировать эффективность и передовую практику, будучи встроенными при этом в систему устойчивого демократического управления водными ресурсами на основе правозащитного подхода.

39. Хорошими примерами могут быть также водные банки в Калифорнии и торговые центры в Испании. То, что экономическая компенсация за отзыв концессионных прав устанавливается ответственным государственным учреждением, а не механизмом свободного рынка, позволяет поддерживать эффективный контроль над водными ресурсами как общественным благом и тем самым не допускать непомерных цен и способствовать адекватному регулированию, которое должно обеспечивать права человека на безопасную питьевую воду и санитарию для тех, кто находится во время засухи в условиях повышенной уязвимости, а также гарантировать прозрачность, устойчивость и компенсацию за воздействие на третьи стороны и территории. Поэтому Специальный докладчик считает, что подобные структуры подходят для повышения эффективности управления водными ресурсами в условиях их дефицита в периоды засухи при соблюдении принципов демократии.

III. Финансизация водных ресурсов

40. В последние десятилетия банки и крупные финансовые учреждения занимают все больше места в экономике и жизни людей, превратившись из учреждений, предоставляющих компаниям и людям услуги кредитования и хранения сбережений, в учреждения, управляющие экономикой и доминирующие в ней в силу ее финансизации. Из институтов, стоящих на службе производственной деятельности, они превратились в институты, которые руководят ею исходя из спекулятивной логики, основанной на принципе извлечения максимальной прибыли в короткий срок, что часто вредит развитию производства и противоречит общественным интересам. В этой связи следует вспомнить, как повлияли на экономику домохозяйств и на мировую экономику пузырь на рынке недвижимости и пузырь цен на продукты питания в 2008 году. Процесс финансизации состоит в конвертации долга в финансовые ценные бумаги, которые множатся в руках

банков и финансовых учреждений, становящихся таким образом эмитентами новых финансовых продуктов в условиях недостаточных и неэффективных мер регулирования. Иными словами, эта сложная и мощная сеть финансовых учреждений выпускает долговые обязательства и финансовые продукты как валюту без эффективного контроля со стороны соответствующих государств и центральных банков и без обеспечения реальными активами. В 2014 году консалтинговая фирма «МакКинзи энд компани» оценила глобальный долг в 199 трлн долларов США, или 287 процентов мирового валового внутреннего продукта⁶.

41. В этом контексте появление воды на фьючерсных рынках является весьма значимым и тревожным событием, как и финансизация инфраструктуры водоснабжения, санитарии и гигиены. В докладе дается оценка обеих проблем, особенно в аспекте соблюдения прав человека на безопасную питьевую воду и санитарии применительно к наиболее бедным слоям населения.

А. Фьючерсные рынки

1. Вода на фьючерсных рынках

42. Фьючерсные рынки — это рынки, где производители, крупные дистрибьюторы и потребители заключают фьючерсные контракты на сельскохозяйственную продукцию и ряд сырьевых товаров. Традиционно на этих фьючерсных рынках как дистрибьюторы, так и производители стремятся снизить риски, связанные с неопределенностью будущего, и стабилизировать цены, устанавливая их заранее. Заключаемые ими фьючерсные контракты можно покупать и продавать на рынках подобно акциям, что ведет к спекуляции.

43. 7 декабря 2020 года на Чикагской фондовой бирже появился первый в истории торгуемый фьючерсный индекс цен на воду — Nasdaq Veles California Water Index (NQH2O), разработанный биржей Nasdaq в партнерстве с компанией Veles Water Limited. Данные для индекса предоставляются фирмой экономического консалтинга WestWater Research, которая специализируется на консультационных услугах по сделкам с правами водопользования. Фьючерсы на этот водный индекс рекламируются как инновационный инструмент для адаптации к последствиям изменения климата, обеспечивающий прозрачность, способствующий ценообразованию и распределяющий риски.

44. Поскольку это первый рынок фьючерсов на воду, еще рано говорить о результатах его функционирования. Однако, обратившись к истории фьючерсных рынков продовольствия, Специальный докладчик рассмотрит последствия подобных рынков для других товаров, которые необходимы для соблюдения прав человека и удовлетворения основных потребностей населения.

2. История развития фьючерсных рынков

45. На протяжении всей истории ожидание дефицита конкретных товаров порождало спекулятивные операции по покупке прав на них заранее для повышения цен, причем спекулянты могли способствовать этому росту цен пропорционально своим возможностям для накопления запасов. Такая ставка на повышение цены является частью ценообразования и считается положительной функцией спекуляции, поскольку она позволяет экономическим субъектам подготовиться к тому, что их ожидает в будущем. Фьючерсные рынки до 1990-х годов достаточно хорошо выполняли функции снижения рисков, ценообразования и стабилизации цен. С тех пор произошли существенные изменения, два из

⁶ McKinsey & Company, “Debt and (not much) deleveraging” (February 2015), p. 25.

которых благоприятствовали финансизации сырьевых товаров, в том числе сельскохозяйственной продукции.

46. Во-первых, с середины 1990-х годов сырьевые товары стали включаться в портфели крупных инвесторов. В то время динамика цен на сырьевые товары не была в значительной мере связана со стоимостью акций и облигаций на фондовых биржах. Поэтому инвестиции в товарные фьючерсы могли компенсировать риски падения стоимости акций и облигаций. Кроме того, долгосрочная доходность вложений в сырьевые товары была сопоставима с доходностью акций на фондовом рынке. Помимо этого, сырьевые товары позволяли инвесторам страховаться от инфляции благодаря положительной корреляции темпов инфляции и цен на эти товары: если инфляция росла, то росли и цены, а значит, прибыль на этих рынках в периоды высокой инфляции увеличивалась. Фьючерсные контракты на сырьевые товары стали включаться в сложные финансовые продукты наряду с другими активами, не имеющими к ним никакого отношения, такими как акции, облигации и валюты, чтобы застраховать риски инвесторов.

47. Во-вторых, финансовая дерегуляция открыла обширное пространство для теневой торговли без контроля со стороны регулирующих органов и позволила банкам и другим влиятельным финансовым игрокам спекулировать сырьевыми товарами. Принятый в 2000 году в Соединенных Штатах закон о модернизации товарных фьючерсов освободил фьючерсные контракты на энергоносители и продукты питания (и другие деривативы) от официального надзора. В итоге крупные сделки (например, так называемые свопы) могут заключаться без какого-либо контроля, вне фондовых бирж, в теневых пространствах (например, на «внебиржевых» рынках). В 2005 году Чикагский торговый совет увеличил действовавшие в течение десятилетий лимиты на спекулятивные опционы на чикагских сельскохозяйственных рынках с 600 контрактов на товар до 22 000 для кукурузы, 10 000 для сои и 6500 для пшеницы. В 2004 году Комиссия по ценным бумагам и биржам Соединенных Штатов разрешила банкам использовать для расширения своей деятельности на сельскохозяйственных рынках заемные средства. В таких условиях даже регулируемые банковские учреждения стали действовать в так называемом теневом банковском пространстве.

48. Следует иметь в виду, что если до 2004 года основную долю фьючерсных контрактов заключали фермеры, предприятия пищевой промышленности, дистрибьюторы и торговцы сельскохозяйственной продукцией, то после этих изменений контролировать рынки фьючерсов на продовольствие стали институциональные инвесторы, движимые спекулятивной логикой. В результате возобладала логика краткосрочных спекуляций и максимизации прибыли спекулянтов⁷.

3. Спекулятивный пузырь цен на продовольствие в 2008 году

49. В начале 2000-х годов стала укореняться спекулятивная стратегия: институциональные спекулянты систематически покупали фьючерсные контракты и по истечении их срока действия пролонгировали их по повышенной цене. Таким образом сформировался так называемый «контанговый рынок», где фьючерсные цены выше, чем на спотовых рынках, на которых продаются и покупаются физические товары. Соответственно, инвесторы покупали всё дороже, ожидая, что цены будут продолжать расти и что они смогут получить больше прибыли, тогда как промышленные потребители сырья тоже покупали — из опасений, что цены вырастут еще больше.

⁷ См. V. Shanmugam and P. Armah, “Impact of U.S. financial market deregulation on commodity derivatives market: an overview”, *SSRN Electronic Journal*, 10.2139/ssrn.2975264 (2017).

50. Такая спекулятивная стратегия использования этих сложных, непрозрачных и нерегулируемых финансовых инструментов основывалась на рыночных механизмах, действующих в силу ожиданий роста цен на конкретные активы вследствие крупных спекуляций, перебивающих ценовые сигналы с рынков физических товаров. Так в 2008 году образовался порочный круг роста цен, породивший вышеупомянутый спекулятивный пузырь.

51. В исследованиях, посвященных продовольственному кризису 2008 года, повышение темпов роста цен на сельскохозяйственную продукцию обосновывалось растущим спросом на сырье в Китае и перенаправлением продовольственного сырья, такого как кукуруза, на производство этанола. Однако бывший Специальный докладчик по вопросу о праве на питание Оливье де Шуттер дал другую оценку⁸. По его мнению, хотя причин было множество, ускоренный рост цен на продовольствие и их волатильность можно объяснить только спекуляциями на фьючерсных рынках с последующим возникновением спекулятивного пузыря. Объем спекулятивных инвестиций в товарные индексные фонды (корзины товаров) вырос с 13 миллиардов долларов в 2003 году до 317 миллиардов долларов в 2008 году.

52. С тех пор и в международных учреждениях, в том числе в системе Организации Объединенных Наций и вне ее, и в международном научном сообществе сформировался консенсус о верности оценки г-на де Шуттера и необходимости надзора и прозрачности на рынках сырьевых товаров и сознательного вмешательства в целях предотвращения спекулятивных пузырей и их устранения⁹.

53. В 2008 году известный эксперт по финансовым рынкам Майкл Мастерс в своем весьма интересном, ясном и поучительном выступлении в Комитете Сената Соединенных Штатов по национальной безопасности и правительственным делам сказал: «Цены на сырьевые товары выросли больше, чем когда-либо за всю историю США... при том, что предложение сегодня изобильное: нет очередей на заправках, на полках магазинов полно еды... Мы столкнулись с кризисом спроса со стороны новой категории участников рынка товарных фьючерсов — институциональных инвесторов»¹⁰.

54. Более того, эмпирически установлено и вызывает беспокойство то, что повышение фьючерсных цен спекулянтами немедленно сказывается на ценах на реальный товар, и это подтверждается всё большим числом исследований, публикуемых в престижных научных изданиях¹¹.

55. Итак, в 2005 году цены на сельскохозяйственные товары начали расти и всего за три года выросли на 83 процента. По данным Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, с 2005 по 2008 год цены на

⁸ Olivier De Schutter, “Food commodities speculation and food price crises: regulation to reduce the risks of price volatility”, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Briefing Note No. 02 (September 2010), p. 3.

⁹ См. United Nations Conference on Trade and Development, “Price formation in financialized commodity markets: the role of information”, UNCTAD/GDS/2011/1 (2011); United Nations, “Experts stress need for political will to end excessive speculation in commodity markets as General Assembly holds thematic debate on price volatility”, GA/11223, 11 April 2012; Food and Agriculture Organization of the United Nations, Extraordinary Joint Intersessional Meeting of the Intergovernmental Group on Grains and the Intergovernmental Group on Rice, final report of the Committee on Commodity Problems (2010), URL: www.fao.org/fileadmin/templates/est/COMM_MARKETS_MONITORING/Grains/Documents/FINAL_REPORT.pdf.

¹⁰ См. Michael W. Masters, “Testimony before the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs”, United States Senate, 20 May 2008.

¹¹ Camille Aït-Youcef, “How index investment impacts commodities: a story about the financialization of agricultural commodities”, *Economic Modelling*, vol. 80 (August 2019), pp. 23–33.

кукурузу выросли в три раза, пшеница подорожала на 127 процентов, а рис — на 170 процентов¹².

56. Последствия этого роста цен на продовольствие были катастрофические, поскольку он подорвал продовольственную достаточность и право человека на питание среди самых бедных слоев населения. По данным Всемирного банка, из-за роста цен в 2007 и 2008 годах от 130 до 150 миллионов человек оказались в крайней нищете. Последствия были особенно тяжелы в беднейших странах, где повышение цен вызвало серьезные беспорядки¹³.

4. Сходства и различия между рынками воды и продовольствия

57. Фьючерсные рынки продовольствия и воды, разумеется, отличаются, но у них есть и сходства.

58. Лежащие в основе фьючерсных рынков на воду рынки прав на водные ресурсы, которые существуют в Калифорнии уже несколько десятилетий, заметно отличаются от рынков продовольствия. На продовольственных рынках сделки совершаются в глобальных масштабах, между субъектами из разных стран или с разных континентов. Передача же прав на воду из-за высоких издержек происходит между потребителями или другими субъектами в пределах одного или нескольких бассейнов, связанных инфраструктурой водоснабжения. Бутилированная вода и «скрытая» вода, израсходованная при изготовлении какого-либо потребительского товара, являются исключениями, которые не рассматриваются в настоящем докладе. Кроме того, водоснабжение в большой степени зависит от естественного круговорота воды на территории и поэтому требует экосистемного подхода к управлению водными ресурсами, который не совместим с товарным подходом. Права на водные ресурсы как общественное благо также часто регулируются стандартами и подлежат этическим и юридическим требованиям в отношении приоритетности, что затрудняет их коммодификацию. В любом случае, как уже отмечалось, коммодификация и финансизация водных ресурсов ослабляют концессионные системы, размывают взаимосвязь между водой и другими ценностями, подрывают этические, социальные и экологические приоритеты и отодвигают на второй план те непроектные ценности и функции, которые вступают в противоречие с коммодификацией и финансизацией воды.

59. Что касается сходства, то принципы, по которым функционируют фьючерсные рынки воды и продовольствия, одни и те же по всему миру. Фьючерсные рынки — это не те рынки, которые широко известны и используются каждый день. Как и продовольственные фьючерсы, водные фьючерсы, встроенные в сложные финансовые продукты, торгуются посредством автоматизированных и технически крайне сложных процессов, в которых влиятельные инвесторы часто действуют непрозрачно, вне официального контроля. В этих условиях доводы о прозрачности ценообразования для менее крупных инвесторов — фикция; такие инвесторы будут просто руководствоваться сигналами, полученными из наблюдений за спекулятивными стратегиями. Фьючерсные контракты на воду подвержены тем же спекуляциям, что и фьючерсные контракты на продовольственные товары, и поэтому от них следует ждать аналогичных явлений и динамики. Наконец, вода и продовольствие связаны с правами человека и основными потребностями, от удовлетворения которых зависят жизнь и достоинство миллиардов людей, живущих в бедности. Поэтому одна лишь вероятность того, что торговля водными ресурсами на фьючерсных рынках вызовет скачки цен и

¹² United Nations Conference on Trade and Development, “The 2008 food price crisis: rethinking food security policies”, G-24 Discussion Paper Series, No. 56 (June 2009) p. 1.

¹³ World Bank, *Global Economic Prospects 2009: Commodities at the Crossroads* (Washington, D.C., 2009), p. 49.

волатильность, аналогичные тем, которые возникают на рынке продовольствия, должна, как минимум, вызывать озабоченность и мотивировать принятие упреждающих мер в соответствии с принципами предосторожности.

60. Исходя из вышеизложенных различий между фьючерсными рынками воды и продовольствия, можно заключить, что весьма ограниченные территориальные рамки, в которых могут функционировать рынки воды, вкупе с ежегодными колебаниями объема осадков могут приводить к тому, что тенденции, устанавливаемые фьючерсными рынками, будут расходиться с тем, что происходит на рынках реального товара на соответствующей территории. Эти и другие проблемы могут привести к неудаче первой попытки торговли водными ресурсами на фьючерсных рынках, но в намерения или задачу Специального докладчика входит оценка не этих рисков, а тех, что скажутся на правах человека на воду и санитарии, если управление водными ресурсами будет осуществляться на основе спекулятивных стратегий. Несомненно, что такие риски, даже если они малореальны, столь же серьезны, сколь и неприемлемы.

5. Уроки рынков продовольственных фьючерсов

61. Фьючерсные контракты на воду, как и фьючерсные контракты на продовольствие, могут включаться вместе с другими товарными фьючерсными контрактами, например на компенсацию выбросов углерода, компенсацию потери биоразнообразия и другими, в так называемый фондовый индекс (корзину фьючерсных контрактов) природоохранных решений борьбы с изменением климата, предназначенный для торговли¹⁴. Следовательно, объем торговли водными фьючерсами может значительно увеличиться. Инвесторы, которые не стали бы вкладываться во фьючерсный контракт на воду, поскольку он политически проблематичен и не принесет большой прибыли при продаже, могут косвенно инвестировать в водные фьючерсы через индексный фонд природоохранных решений, который будет рекламироваться инструмент борьбы с изменением климата и потому будет выглядеть привлекательно для крупных инвестиционных фондов. В этом случае такие инвестиции в фондовый индекс природоохранных инструментов приведут к повышению цен на водные ресурсы, как это произошло с продовольствием. В мире инвестиций в индексные фонды реальный спрос и предложение, в данном случае на воду на той или иной территории, менее важны, чем деньги, которые вложены в индексный фонд, включающий фьючерсный контракт на воду.

62. В таких условиях, хотя охват рынка прав на водные ресурсы ограничен, в данном случае Калифорнией, фьючерсные контракты на воду будут торговаться на глобальном уровне. Как показывает опыт последних десятилетий работы фьючерсных рынков продовольствия и других товаров, возобладавшая на них после дерегуляции спекулятивная динамика не только не способствует стабилизации цен, но и увеличивает их волатильность и порождает спекулятивные пузыри. Эта динамика определяется не обоснованными ожиданиями наличия или нехватки тех или иных товаров, а тенденциями, которые диктуются рыночными механизмами в рамках стратегий тех спекулянтов, кто в наибольшей степени способен извлекать прибыль из волатильности цен, выдерживать торговые убытки и выступать с новыми стратегиями.

63. Если спекулятивная динамика фьючерсных рынков окажет влияние на цену воды на местах, как в случае с продовольствием, то подорожание будет оплачиваться за счет повышения тарифов на водоснабжение и канализацию, что увеличит риск неуплаты и отключения воды для самых бедных, следовательно,

¹⁴ Steve Suppan, "Futurizing water prices: how, why and who may benefit?", Institute for Agriculture and Trade Policy, 9 March 2021.

нарушения прав человека на воду и санитарию. Например, в рамках сделок между сельскохозяйственным сектором и городами, часто заключаемых в Калифорнии, особенно в периоды засухи, рост цен может варьироваться от 0,07 долл. США за м³, которые платят в данный момент калифорнийские фермеры, до более чем 1 долл. США за м³, когда тариф определяется стоимостью опреснения.

64. Стратегии, основанные на понимании воды как товара и оправдании свободного рынка как движущей силы общественных интересов, создали условия для применения к водным ресурсам спекулятивного подхода, который играет главную роль в процессе финансирования экономики. Этот вопрос пока еще недостаточно обсуждался в обществе, но как показали итоги опроса, недавно проведенного Механизмом «ООН — водные ресурсы» по случаю Всемирного дня воды, коммодификация и финансизация водных ресурсов встречают широкое и резкое неприятие. Специальный докладчик считает, что, прежде чем предпринимать дальнейшие шаги в этом направлении, нужно создать условия для таких обсуждений и способствовать их проведению.

65. В ходе таких обсуждений, в частности при рассмотрении уроков, которые можно извлечь из опыта работы фьючерсных рынков продовольственных товаров, важно помнить, что для оправдания вывода водных ресурсов на фьючерсные рынки сегодня используются те же доводы, что приводились в свое время в пользу либерализации спекуляции продовольствием. Принимая во внимание прошлые и нынешние последствия спекулятивных стратегий для права человека самых бедных людей на питание, Специальный докладчик полагает, что этот опыт необходимо учесть, чтобы предотвратить аналогичные последствия в случае фьючерсных рынков воды, особенно для прав человека на безопасную питьевую воду и санитарию.

6. Перспективы: способы справиться с рисками дефицита, связанными с изменением климата

66. Вывод воды на фьючерсные рынки подается как способ эффективнее управлять этим ресурсом в условиях дефицита в периоды засухи, усугубляемой изменением климата. Засухи влияют на все виды использования и от них страдает всё общество, но особенную угрозу они представляют для прав человека самых бедных слоев населения на безопасную питьевую воду и санитарию. В этой связи Специальный докладчик вкратце излагает ниже некоторые основные рекомендуемые меры для эффективного предотвращения дефицита и регулирования потребления водных ресурсов в условиях засухи, причем эти меры никак не связаны со спекулятивными стратегиями, тем более что последние представляют неприемлемые риски для реализации прав человека, как это было в случае с всемирным продовольственным кризисом.

67. Государства обязаны предотвращать риски, возникающие в результате продолжающегося изменения климата, и минимизировать уязвимость общества в целом, особенно самых бедных слоев населения. Меры, предложенные экспертами и ведущими международными институтами, основаны не на спекуляциях на фьючерсных рынках, а на стратегиях адаптации к изменению климата, предусматривающих широкое участие в рамках демократического управления и способствующих применению правозащитного подхода, и включают следующее:

- а) гидрологическое, территориальное и городское планирование с целью повышения экологической и социальной стойкости в условиях засухи;
- б) восстановление здоровья водных экосистем;

с) прекращение чрезмерной эксплуатации водоносных горизонтов и использование их в качестве стратегических природных резервов, которые позволят справляться с будущими засухами;

d) проведение общественных консультаций для выработки основных принципов адаптации концессионных прав к новым реалиям, вызванным изменением климата;

е) разработка гибких модульных стратегий снабжения качественной водой, адаптированных к циклам засухи, с использованием новых технологий и возобновляемых источников энергии, например с опреснением морской воды в прибрежных районах и применением установок обратного осмоса;

f) совершенствование концессионных механизмов путем создания прозрачных государственных учреждений (например, водных банков) для заключения договоренностей об отзыве прав на водные ресурсы со справедливой компенсацией и об их перераспределении в периоды засухи при соблюдении надлежащих социальных и экологических норм;

g) и, наконец, то, о чем часто забывают, — обеспечение приоритетности прав человека на воду и санитарии в этих трудных обстоятельствах, особенно для тех, кто находится в наиболее неблагоприятном положении.

В. Финансизация инфраструктуры водоснабжения, санитарии и гигиены

1. Финансизация инфраструктуры водоснабжения, санитарии и гигиены во время пандемии коронавирусной инфекции

68. Финансизация инфраструктуры водоснабжения, санитарии и гигиены — еще одна проблема, вызывающая озабоченность. Как отмечалось выше, традиционно инвестиции в крупномасштабную водную инфраструктуру считались обязанностью государства и финансировались за счет бюджета и низкопроцентных государственных займов. Однако сегодня на финансовых игроков и инвестиционные фонды, которые занимаются водными ресурсами, оказывается всё большее давление, вынуждающее их покупать и строить объекты инфраструктуры водоснабжения и/или управлять ими. Эта тенденция негативно сказывается на услугах водоснабжения и санитарии, ведя к их удорожанию и преимущественному использованию краткосрочных спекулятивных стратегий, которые приносят больше выгоды инвесторам, чем домохозяйствам, и не учитывают права человека самых бедных слоев населения. Это, как представляется, произошло с крупным британским оператором «Темз уотер», долю в котором на сумму 5,1 миллиарда фунтов стерлингов приобрел в 2006 году банк «Маккуори», занявший для покупки 2,8 миллиарда фунтов стерлингов. В то время как долги компании увеличивались, а техническое обслуживание и качество услуг ухудшались, доходы акционеров росли. Руководство «Маккуори» использовало «Темз уотер» в качестве обеспечения для займа на сумму 2 миллиарда фунтов стерлингов в интересах банка и его инвесторов. Когда «Маккуори» продал «Темз уотер» в 2017 году, в результате этих финансовых схем компания осталась с долгами и самыми высокими в Великобритании тарифами для 15 миллионов потребителей¹⁵.

69. Специальный докладчик напоминает, что в 2008 году, после того как лопнул финансовый пузырь на рынке недвижимости и разразился экономический

¹⁵ Maude Barlow, *Blue Future: Protecting Water for People and the Planet Forever*, (Toronto, House of Anansi Press, 2013), p. 114.

кризис, основная стратегия борьбы с последствиями заключалась в спасении крупнейших финансовых фирм за счет государственных средств в огромных суммах (например, 29 триллионов долларов США в виде чрезвычайных кредитов Федерального резервного банка Соединенных Штатов по сверхнизким ставкам). Правительства, безоговорочно предоставив займы главным виновникам кризиса, впоследствии ввели стратегии «жесткой экономии», которые ослабили государственные возможности для удовлетворения основных потребностей населения. Последствия этих стратегий особенно ощутили на себе муниципалитеты почти во всем мире, которые подверглись настоящему финансовому голоду. Муниципальный финансовый кризис открыл дорогу для приватизации услуг водоснабжения и канализации. Крупные частные операторы, которые уже управляли этими услугами в течение длительного времени, стали кредиторами муниципалитетов, когда последним по закону было запрещено занимать деньги у банков. Плата, требуемая от частных операторов за концессию при подписании договора об управлении, на самом деле представляет собой кредит для муниципалитетов, который оплачивается потребителями коммунальных услуг в течение всего периода концессии.

70. Сегодня, в разгар экономического кризиса, усугубляемого пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19), продвигается идея о дефиците государственного финансирования для развития инфраструктуры, которой требуют планы адаптации к изменению климата, и делается это, чтобы обосновать привлечение частного финансирования для решения социально-экологических проблем, связанных с правами человека, в рамках так называемых зеленых стратегий борьбы с изменением климата.

71. Риски, возникающие в результате изменения климата, в частности, для прав человека на безопасную питьевую воду и санитарию, несомненно, реальны, как продемонстрировал Специальный докладчик в докладе [A/HRC/48/50](#). Однако по меньшей мере спорным представляется довод о том, что дефицит государственного финансирования в сфере водоснабжения, санитарии и гигиены должен восполняться частным финансовым капиталом, от которого будут зависеть права человека на питьевую воду и санитарию и расходы на эти услуги.

2. Перспективы: извлечение уроков из пандемии коронавирусной болезни для решения проблем изменения климата

72. Сегодня, после провала (так и не признанного открыто) стратегий жесткой экономии, введенных после финансового кризиса 2008 года, и наступления их трагических последствий (т. е. усиления бедности и неравенства), предлагаются совсем другие методы. То, что считалось недопустимым в 2008 году, сегодня стало ключом к преодолению текущего кризиса: выделение огромных государственных средств для перезапуска национальной и мировой экономики в рамках того, что Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию охарактеризовала как финансирование Глобального зеленого нового курса. Как обосновать в этом контексте аргумент о дефиците финансирования общественно значимых основных услуг, таких как водоснабжение, санитария и гигиена, в условиях изменения климата?¹⁶ Разве не считается приоритетом направление части этих государственных средств для финансирования стратегий адаптации к изменению климата с тем, чтобы гарантировать права человека на питьевую воду и санитарию?

73. В этой связи Специальный докладчик предлагает задуматься об одном из уроков, которые пандемия COVID-19 преподнесла миру: был достигнут

¹⁶ См. Richard Kozul-Wright, "How to finance a Global Green New Deal", United Nations Conference on Trade and Development, 7 November 2019.

всеобщий консенсус о необходимости укрепить системы общественного здравоохранения в рамках коллективных некоммерческих усилий для защиты здоровья каждого человека. В связи с этим никто не говорит о нехватке государственного финансирования. Мир стоит перед вызовом демократии, который затрагивает каждого и требует общественных усилий. В этом контексте важно помнить, что услуги водоснабжения и санитарии являются краеугольным камнем общественного здравоохранения и должны охватываться достигнутым консенсусом и предусматриваться упомянутыми усилиями. Таким образом, необходимо и целесообразно, чтобы в число приоритетов государственных бюджетов и деятельности международных публичных финансовых учреждений было включено финансирование инвестиций в услуги водоснабжения, санитарии и гигиены — как для адаптации к изменению климата, так и для укрепления систем здравоохранения. Дефицит финансирования услуг и инфраструктуры водоснабжения, санитарии и гигиены, необходимого для достижения цели 6 в области устойчивого развития, следует устранить с помощью многолетнего плана государственных инвестиций, в котором особое внимание должно быть уделено местным учреждениям. Необходимо будет обсудить этот подход в ходе продолжающихся глобальных дебатов о фискальных системах, и продвигать его в контексте укрепления государственных финансов, в частности местных финансов, в порядке развития демократического управления водными ресурсами.

IV. Выводы и рекомендации

74. Вода как один из главных факторов жизни вообще и жизни и достоинства человека в частности должна рассматриваться как общественное благо, как указано в замечании общего порядка № 15 (2002) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, а управление водными ресурсами должно осуществляться на основе правозащитного подхода, обеспечивающего устойчивость водных экосистем.

75. Вода имеет множество функций и видов использования, которые относятся к этическим категориям разной приоритетности, и эти функции и виды использования должны быть закреплены в правовых нормах в соответствии с их приоритетностью. Наивысший приоритет должен быть отдан воде для жизни — для видов использования и выполнения функций, которые поддерживают жизнь в целом и жизнь и достоинство людей в частности. Вторым приоритетом должно быть использование воды для выполнения функций, оказания услуг и ведения деятельности в общественных интересах. Экономическое развитие с помощью водных ресурсов, приносящих законную прибыль, должно иметь третий уровень приоритетности, а водопользование, подвергающее опасности жизнь и здоровье людей, должно быть запрещено.

76. В силу комплексного характера и самой сути ценностей, о которых идет речь, экосистемный подход к обеспечению экологической устойчивости, этические приоритеты, которые должны быть обеспечены соответствующими правовыми мерами, и усилия по эффективному осуществлению прав человека выходят за рамки рыночной логики и требуют демократического управления водными ресурсами.

77. Использование воды в производственных целях должно быть предусмотрено общим нормативным механизмом управления водными ресурсами с применением экономических инструментов, тарифных стратегий и работой институтов, способствующих ответственному и эффективному водопользованию на основе демократических принципов управления водными ресурсами, как то: устойчивость, приоритет прав человека, защита общественных интересов и

участие общественности. Рассмотрение водных ресурсов как товара или финансового актива и соответствующее управление ими подрывают их статус общественного блага и способствуют их постепенной приватизации, противоречат логике общественных интересов, отодвигают на второй план устойчивость водных экосистем и ставят под угрозу жизнь, достоинство и права человека тех, кто находится в неблагоприятном положении и живет в бедности.

78. Повышающаяся нестабильность осадков, риск более долгих и сильных засух и сокращение стоков из-за продолжающегося изменения климата — всё это представляет серьезную угрозу для прав человека самых бедных слоев населения на безопасную питьевую воду и санитарию. В этом контексте необходимы устойчивые и ориентированные на права человека стратегии адаптации к изменению климата. Благоприятствование коммодификации воды и ее использованию в производственных целях в ущерб реализации прав человека, устойчивости экосистем и общественным интересам — это тупиковый путь.

79. Фьючерсные рынки также не годятся для улучшения управления водными ресурсами в условиях будущих засух, которые будут усиливаться из-за изменения климата. Более того, они приведут к усилению уязвимости тех, кто живет в бедности, и повышению риска несоблюдения их прав человека на безопасную питьевую воду и санитарию. Фьючерсные рынки появились много лет назад как инструмент для заблаговременного ценообразования на рынке продовольственных товаров и стабилизации цен на них. Как показал опыт двух десятилетий, спекулятивные стратегии, которые господствуют на фьючерсных рынках, вызывают волатильность цен и порождают спекулятивные пики и пузыри с катастрофическими последствиями для самых бедных слоев населения.

80. Спекулятивные стратегии, которые определяют конъюнктуру на фьючерсных рынках продовольствия, будут определять и конъюнктуру на фьючерсных рынках воды; финансовые индексы, в которые будут включены водные фьючерсы, будут аналогичны индексам, содержащим продовольственные товары; и вода, и продовольствие — социально значимые товары, от которых зависят права человека, жизнь и достоинство миллиардов людей, живущих в бедности. Таким образом, опыт фьючерсных рынков продовольствия служит предупреждением о том, что может произойти с водой.

81. С конца двадцатого века на этих фьючерсных рынках доминируют банки и влиятельные финансовые игроки, которые не являются ни производителями, ни продавцами, ни потребителями; а в случае воды они не представляют интересов ни государственных служб водоснабжения, ни фермеров, ни промышленников, ни муниципалитетов, ни держателей прав на воду. Это мощные финансовые корпорации, которые просто инвестируют во фьючерсные контракты и, имея достаточно возможностей для работы в тени, пользуются волатильностью цен, подогреваемой их собственными спекулятивными стратегиями. Риск в случае с водой, как и в случае с продовольствием, заключается в том, что спекулятивная динамика будет подпитывать скачки цен, пузыри и волатильность, что окажет серьезное воздействие на наиболее уязвимые экономики, устойчивость экосистем и особенно на права человека на питьевую воду и санитарию, ведя к повышению цен настолько, что многие бедные домохозяйства окажутся не в состоянии заплатить.

82. Суровый опыт пандемии COVID-19 привел к формированию общего консенсуса о необходимости укрепления систем общественного здравоохранения, и эта задача должна быть решена путем беспрецедентных некоммерческих усилий в государственном секторе, которые не оставят никого позади и которые должны предусматривать совершенствование услуг водоснабжения и санитарии, представляющих краеугольный камень общественного здравоохранения.

В этом контексте Специальный докладчик приветствует происходящие ныне изменения в социально-экономической стратегии. В отличие от 2008 года, когда была введена жесткая экономия, теперь для борьбы с пандемией и реализации Глобального зеленого нового курса XXI века выделяется большое количество государственных средств. В этом контексте приоритетность государственного финансирования для совершенствования систем здравоохранения и услуг водоснабжения и санитарии является демократическим императивом. Дальнейшие разговоры о нехватке финансирования услуг водоснабжения, санитарии и гигиены неприемлемы и могут толковаться лишь как опасный аргумент для оправдания таких стратегий финансирования инфраструктуры водоснабжения, санитарии и гигиены, которые сделает услуги недоступными для 2,2 миллиарда живущих в бедности людей, не имеющих доступа к питьевой воде, и 4,2 миллиарда людей, не имеющих доступа к канализации.

83. В условиях усиливающегося давления, направленного на коммерциализацию и финансизацию управления водными ресурсами и услугами водоснабжения и санитарии, сейчас как никогда необходимо, чтобы все страны признали питьевую воду и санитарию правами человека, стали распоряжаться водными ресурсами как общественным благом и приняли всеобъемлющее водное законодательство, в основе которого должны лежать принцип устойчивости и правозащитный подход.

84. Наконец, в условиях рыночного мышления и финансовых спекуляций, когда решения принимают те, кто обладает наибольшими экономическими возможностями, и перед лицом продолжающегося изменения климата задача заключается в развитии демократического управления водными ресурсами с приоритетом прав человека на питьевую воду и санитарию и устойчивости водных экосистем.

85. Исходя из этого, Специальный докладчик рекомендует государствам принять или укрепить нормативно-правовую базу по соглашениям о водных концессиях, чтобы управлять водой как общественным благом, имеющим основополагающее значение для жизни и здоровья, а не как сырьевым товаром.

86. Такие нормативно-правовые базы должны:

- a) соответствовать правам человека;
- b) способствовать устойчивости водных экосистем;
- c) создаваться и осуществляться прозрачным образом при участии общественности;
- d) укрепить систему концессионных прав, предусматривая для государственных учреждений, таких как водные банки, возможность отзыва прав на водопользование со справедливой компенсацией и перераспределение этих прав в кризисных условиях засухи для водоснабжения людей, оказавшихся в чрезвычайной ситуации.

87. Государствам, где нет рынков торговли водой (т. е. свободной продажи и покупки водных ресурсов или концессий на водопользование), Специальный докладчик рекомендует не создавать их, а распоряжаться водой как общественным благом в рамках систем демократического государственного управления, которые должны быть прозрачны и открыты для участия общественности, и уделять приоритетное внимание праву человека на безопасную питьевую воду и санитарию, устойчивости экосистем и общественным интересам.

88. В странах, где рынки воды используются в качестве инструмента управления водными ресурсами, государствам следует провести консультации с общественностью, чтобы оценить, служат ли эти рынки общественным интересам, и определить, следует ли их упразднить или ужесточить регулирование.

89. При такой оценке следует обратить внимание на следующее:

- a) последствия для ценовой доступности водоснабжения и санитарии для малоимущих;
- b) устойчивость водных экосистем;
- c) обеспечение прозрачности и общественного контроля через системы государственной регистрации контрактов, покупателей, продавцов, системы отслеживания происхождения ресурсов и цен и так далее, чтобы избежать спекуляций и завышения цен.

90. Специальный докладчик не только отвергает довод о полезности фьючерсных рынков как инструмента для борьбы с нехваткой воды в периоды засухи, вызванной изменением климата, но и рекомендует государствам выполнить свои обязательства по Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и немедленно запланировать, разработать и ввести в действие стратегии адаптации к изменению климата с применением правозащитного подхода для эффективного решения проблемы нехватки воды в условиях продолжающегося изменения климата.

91. Такие стратегии должны включать, в частности, следующие элементы:

- a) широкое участие, т. е. консультации со всеми затронутыми лицами и группами;
- b) обновление и модификация концессионных прав пользования водными ресурсами в зависимости от наличия воды согласно предполагаемым сценариям изменения климата;
- c) прекращение чрезмерной эксплуатации водоносных горизонтов, чтобы они могли служить стратегическими резервами во время засухи;
- d) содействие территориальному и гидрологическому планированию с тем, чтобы ограничить будущие потребности с учетом прогнозируемого наличия водных ресурсов и обеспечить приоритетность снабжения водой самого высокого качества для соблюдения прав человека на питьевую воду и санитарии;
- e) содействие созданию общественных водных банков в бассейнах рек с дефицитом воды.

92. Специальный докладчик рекомендует далее государствам сообщать о проектах и инвестициях в инфраструктуру водоснабжения, санитарии и гигиены, предназначенных для адаптации к изменению климата и предусматривающих правозащитный подход, в своих ежегодных национальных планах адаптации, представляемых в секретариат Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата.

93. Специальный докладчик рекомендует государствам безотлагательно принять правовые меры, чтобы предотвратить торговлю водными ресурсами, которые являются общественным благом, на фьючерсных рынках в качестве финансового актива в соответствии со спекулятивной логикой, господствующей на этих рынках, и тем самым избежать рисков

волатильности цен и спекулятивных пузырей, которые угрожают правам человека на питьевую воду и санитарию тех, кто живет в бедности и неблагоприятном положении, устойчивости водных экосистем и наиболее уязвимым экономикам.

94. В этой решающий момент, когда необходимо активизировать усилия для достижения цели 6 в области устойчивого развития и когда очевиден дефицит государственного финансирования инвестиций в услуги водоснабжения, санитарии и гигиены, Специальный докладчик рекомендует всем государствам, особенно наиболее состоятельным, и Всемирному банку в рамках новых стратегий социально-экономического восстановления после пандемии COVID-19 в приоритетном порядке выделить средства для инвестирования в водоснабжение, санитарию и гигиену, необходимого для достижения цели 6, и уделить при этом особое внимание расширению возможностей местных и общественных органов, ответственных за услуги водоснабжения и санитарии.

95. Учитывая болезненные уроки пандемии COVID-19 и исходя из недавнего предложения бывшего Специального докладчика по вопросу о праве на питание и нынешнего Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека (см. [A/HRC/47/36](#)), Специальный докладчик рекомендует создать для защиты всего населения мира от будущих пандемий глобальный фонд социальной защиты, который будет предусматривать финансовую защиту для обеспечения групп населения, находящихся в ситуации повышенной уязвимости и живущих в бедности, питьевой водой и санитарией, которые являются основой общественного здравоохранения.
