



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
21 July 2020
Russian
Original: English

Семьдесят пятая сессия

Пункт 72 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

Права человека и приватизация услуг в области водоснабжения и санитарии

Записка Генерального секретаря

В соответствии с резолюцией 42/5 Совета по правам человека Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги Лео Эллера.

* [A/75/150](#).



Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги Лео Эллера

Резюме

В правозащитном сообществе принято считать, что права человека нейтральны по отношению к типу водоснабжения и санитарного обслуживания и к поставщикам этих услуг. В настоящем докладе эта точка зрения оспаривается. В своем докладе Специальный докладчик по вопросу о правах человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги Лео Эллер исходит из того, что в условиях приватизации существуют конкретные риски для осуществления прав человека на воду и санитарные услуги и что изучение правовых, теоретических и эмпирических аспектов этих рисков является необходимым и актуальным. Специальный докладчик рассматривает эти риски в контексте сочетания трех факторов, связанных с предоставлением услуг в области водоснабжения и санитарии частным сектором: получение максимальных прибылей, естественная монополия на эти услуги и неравное соотношение сил. Используя эту аналитическую основу, он выявляет различные риски, включая несоблюдение принципа использования имеющихся ресурсов в максимальных пределах, ухудшение качества услуг, чрезмерно высокая стоимость доступа к услугам, пренебрежение вопросами устойчивости, отсутствие подотчетности и неравноправие. Он также дает государствам и другим субъектам рекомендации по устранению и смягчению этих рисков.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Общая информация	7
III. Риски для прав человека, связанные с приватизацией: обоснование	9
IV. Риски для прав человека, связанные с приватизацией	11
A. Использование имеющихся ресурсов в максимальных пределах	12
B. Ценовая доступность	14
C. Отсутствие улучшения или ухудшения услуг	17
D. Устойчивость	18
E. Доступ к информации, участие и подотчетность	20
F. Принцип «Чтобы никто не был забыт»	21
V. Регулирование рисков и установление гарантий	22
A. Государства	23
1. До принятия решения о приватизации	23
2. Составление контрактов	23
3. Оперативный этап	25
4. Этап пересмотра условий или прекращения действия контрактов	25
B. Частные субъекты	26
C. Международные финансовые учреждения	28

I. Введение

1. Предоставление услуг в области водоснабжения и санитарии является обязанностью в первую очередь правительств и государственных учреждений, находящихся под их контролем. Вместе с тем с 1980-х годов началось расширение масштабов приватизации при активной поддержке со стороны международных финансовых учреждений. Благодаря различным правовым и договорным механизмам и разнообразию средств частным субъектам было обеспечено более широкое присутствие в секторе водоснабжения и санитарии, в результате чего их деятельность стала оказывать влияние на результаты предоставления услуг для части населения мира.

2. Представители правозащитного сообщества высказывали самые разные мнения по поводу приватизации услуг в области водоснабжения и санитарии. Одной из крайностей этого спектра являются антиприватизационные движения, активно утверждающие, что наиболее подходящей моделью для осуществления права человека на воду и, в последнее время, на санитарные услуги является государственное снабжение¹. Другой крайностью является распространенное мнение о том, что правозащитная система характеризуется «нейтральностью» или «агностицизмом» в отношении типа поставщика этих услуг. Суть этой позиции состоит в том, что значение имеют результаты предоставления услуг, которые не зависят от модели предоставления услуг², и что правозащитные нормы не требуют от государств принятия какой-либо конкретной модели (A/HRC/15/31, п. 15). В то же время эта позиция создала предпосылки для воспринимаемой без критического осмысления идеи о том, что государственные и частные учреждения в равной степени соблюдают права человека.

3. Диаметрально противоположные точки зрения на приватизацию услуг в области водоснабжения и санитарии нашли отражение в процессе работы над замечанием общего порядка № 15 (2002) о праве на воду, подготовленным Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам. В первоначальных вариантах этого текста содержался призыв откладывать приватизацию до тех пор, пока не будут созданы достаточные системы регулирования³. В конечном итоге были приняты формулировки, отличающиеся более тонкими оттенками смысла. Ссылаясь как на государственных, так и на частных поставщиков услуг, Комитет отметил в пункте 11 замечания общего порядка, что «воду следует рассматривать не только в качестве экономического, но и в качестве социального и культурного блага». В пункте 24 Комитет также подчеркнул обязательство государств защищать «право на экономическую и физическую доступность воды на равных условиях» от злоупотреблений в ситуациях, когда системы водоснабжения эксплуатируются или контролируются третьими сторонами, с помощью эффективной системы регулирования, которая должна предполагать наличие независимого механизма контроля, участие общественности и

¹ Maude Barlow, *Whose Water Is It, Anyway?: Taking Water Protection into Public Hands* (Toronto, ECW Press, 2019); и Sharmila Murthy, “The human right(s) to water and sanitation: history, meaning and the controversy over privatization”, *Berkeley Journal of International Law*, vol. 31, No. 1 (2013).

² Пример такой позиции приводится в документе, представленном Инициативой по управлению водными ресурсами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР): «Важнейший вопрос, лежащий в основе осуществления права человека на воду и санитарные услуги, заключается не в том, должен ли порядок предоставления этих услуг регулироваться государством или частным сектором, а в том, что является наиболее эффективным в конкретном контексте».

³ Malcolm Langford, “Privatization and the right to water”, in *The Human Right to Water: Theory, Practice and Prospects*, Malcolm Langford and Anna F. S. Russell, eds. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2017).

наложение санкций в случае несоблюдения требований. Несмотря на эти руководящие положения, значение и последствия отношения к воде не столько как к экономическому, сколько как к социальному и культурному благу, что является одним из ключевых принципов этого фундаментального замечания, все еще требуют более четкого толкования и проработки.

4. В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о правах человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги Лео Эллер исходит из того, что процессы, лежащие в основе оказания услуг в области водоснабжения и санитарии, вовсе не являются нейтральными и определяют социальные, политические и экономические условия, в которых осуществляются права человека. Кроме того, он считает, что, поскольку дискуссии по вопросу о связи между приватизацией и нарушениями прав человека на воду и санитарные услуги и вызываемые этим опасения имеют давнюю историю в этом секторе, Специальному докладчику надлежит изучить этот вопрос с точки зрения его правовых, теоретических и эмпирических аспектов. Неотложная необходимость в рассмотрении этого вопроса возникла в связи с осуществлением Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, поскольку вновь встал вопрос о расширении участия частного сектора в целях мобилизации различных форм финансирования, которые дополняли бы государственные средства⁴.

5. Хотя термин «приватизация» применяется к различным вариантам участия частных субъектов в деятельности сектора водоснабжения и санитарии, в настоящем докладе он используется в широком смысле, охватывая различные формы делегирования государственными органами полномочий по предоставлению услуг частным субъектам, и не ограничивается продажей активов. Использование этого термина в данном значении согласуется с его использованием в других докладах, издаваемых мандатариями специальных процедур⁵. В настоящем анализе рассматриваются различные формы работы коммерческих организаций, оказывающих услуги, включая многонациональные и национальные предприятия, а также государственные компании, значительная часть акций которых принадлежит частным инвесторам. В число рассматриваемых структур не входят поставщики услуг, действующие на неформальной и общинной основе, неправительственные организации и государственные компании. Кроме того, основное внимание в докладе уделяется частным субъектам, которые непосредственно предоставляют услуги или участвуют в значимой деятельности по предоставлению услуг, а не тем, которые занимаются вспомогательной деятельностью в рамках всего цикла оказания услуг в области водоснабжения и санитарии, такой как поставка материалов и оборудования, разработка инженерных проектов или создание инфраструктуры.

6. Хотя в настоящем докладе рассматриваются лишь некоторые формы участия частного сектора, он все же освещает комплексные и сложные процессы и охватывает различные типы субъектов и различные варианты их участия в предоставлении услуг. Что касается видов приватизации, то наиболее кардинальным является «полное изъятие активов», при котором все соответствующие активы государственного предприятия полностью передаются частной компании, а частный субъект берет на себя ответственность за капитальные вложения, эксплуатацию и техническое обслуживание в обмен на взимание платы за услуги. Существует целый ряд других моделей, которые часто называют государственно-частными партнерствами. Общей особенностью таких партнерств

⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and the Heinrich Böll Foundation, *The Other Infrastructure Gap: Sustainability – Human Rights and Environmental Perspectives* (2018), p. 115.

⁵ См., например, [A/69/402](#) и [A/73/396](#).

является уступка всей сети водоснабжения или ее части на 20–30 лет с сохранением за правительствами права собственности на активы. В случае совместных предприятий либо частное и государственное предприятие совместно владеют правом собственности на компанию, либо значительная часть акций существующего предприятия коммунального обслуживания торгуется на фондовом рынке. К другим типам приватизации относятся договоры аренды, в соответствии с которыми функции оказания услуг передаются на определенный период частному поставщику в обмен на арендную плату, и договоры на условиях «строительство — эксплуатация — передача», в соответствии с которыми компания обязуется построить инфраструктурный объект, осуществлять его эксплуатацию в течение определенного периода времени, а затем передать его государственным органам.

7. В настоящем докладе Специальный докладчик не проводит исчерпывающего сравнительного анализа между предоставлением услуг частным и государственным секторами и не предполагает, что один из этих секторов в большей или меньшей степени способен обеспечить осуществление прав человека на воду и санитарные услуги, чем другой. Основная цель Специального докладчика заключается в том, чтобы рассмотреть риски, которые присущи приватизации или которые она способна усугубить, и определить необходимые гарантии для защиты прав человека на воду и санитарные услуги от этих рисков. Поскольку риски для прав человека существуют также и при предоставлении услуг в области водоснабжения и санитарии государством, которое в значительной степени преобладает во всем мире, в предыдущих докладах рассматривались вопросы, вызывающие обеспокоенность в этой связи, и способы улучшения этого вида услуг с точки зрения подотчетности⁶, регулирования⁷, ценовой доступности⁸, участия⁹, планирования¹⁰, финансирования¹¹ и прав людей, которые могут оказаться в уязвимом положении¹². Кроме того, целесообразно посвятить доклад конкретно предоставлению услуг частным сектором, поскольку приватизация услуг в области водоснабжения и санитарии требует от государств принятия решений о том, следует ли использовать эту модель, и Специальный докладчик в своем докладе ставит перед собой цель дать полезные руководящие указания для этого процесса.

8. Для подготовки настоящего доклада Специальный докладчик созвал три открытых консультативных совещания: 13 сентября 2019 года в Женеве, 21 октября 2019 года в Нью-Йорке, а также отдельную консультацию с частными поставщиками услуг 17 октября 2019 года в Нью-Йорке. Кроме того, было получено 109 ответов на вопросники, направленные государствам и организациям гражданского общества. Было организовано также несколько онлайн-овых консультаций, позволяющих заинтересованным сторонам участвовать дистанционно¹³. Специальный докладчик получил огромное количество ценной информации, которая, безусловно, способствовала улучшению содержания доклада и позволила подкрепить его аргументацию доказательствами. К сожалению, из-за ограничений по объему в настоящем документе удалось четко отразить лишь часть этих материалов.

⁶ См. A/73/162.

⁷ См. A/HRC/36/45.

⁸ См. A/HRC/30/39.

⁹ См. A/69/213.

¹⁰ См. A/HRC/18/33.

¹¹ См. A/66/255.

¹² См. A/HRC/21/42, A/HRC/33/49, A/HRC/39/55 и A/HRC/42/47.

¹³ URL: www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/PrivateSectorParticipation.aspx

9. Специальный докладчик начинает с изложения истории развития этой дискуссии, в том числе вопроса о том, каким образом глобальные тенденции в современной экономике начали оказывать влияние на приватизацию услуг в области водоснабжения и санитарии (разд. II). Затем он представляет концептуальное обоснование, которое послужит информационной основой для следующих разделов (разд. III). Далее, опираясь на опыт, накопленный в разных странах мира, он выстраивает обсуждение потенциальных рисков приватизации с точки зрения прав человека (разд. IV). После этого Специальный докладчик описывает решения и гарантии, включая рекомендации, для обеспечения надлежащего осуществления и защиты прав человека на воду и санитарные услуги, а также уважения этих прав в тех случаях, когда рассматривается возможность привлечения частного сектора к предоставлению услуг или когда эта модель уже используется (разд. V).

II. Общая информация

10. Осуществление прав человека на воду и санитарные услуги в ситуациях, когда частный сектор принимает активное участие в предоставлении этих услуг, нельзя рассматривать как изолированное явление, оторванное от политической экономики, которая начиная с XX века управляет глобальной и национальной политикой. В этом контексте приватизация государственных услуг, которую обычно представляют как техническое решение, по сути является «неотъемлемой частью экономической и социальной философии управления»¹⁴. Делегирование услуг государством оправдывалось такими аргументами, как более высокие показатели работы в частном секторе и неспособность государственного сектора оказывать надлежащие услуги в силу сочетания таких факторов, как неэффективность, коррупция и слабо развитая подотчетность. При приватизации государственных услуг, однако, не обошлось без заметной социальной и политической оппозиции, подкрепляемой доказательствами того, что приватизация усиливает неравенство и нищету¹⁵, тем самым ставя под угрозу осуществление прав человека¹⁶.

11. Пропаганда приватизации ассоциируется с требованиями об уменьшении роли государства, с тем чтобы частный сектор мог процветать и приносить пользу обществу. В то же время, как это ни парадоксально, периодические кризисы, подрывающие социальную стабильность экономики, побуждают государства возобновлять предоставление услуг и защиту тех, кто находится в наиболее уязвимом положении. Показательным примером стала пандемия коронавирусной инфекции (COVID-19) в 2020 году, которая наглядно продемонстрировала необходимость государственного вмешательства в работу сектора водоснабжения путем приостановления оплаты счетов за воду, временного запрета на отключение воды и восстановления доступа людей к этим услугам в целях обеспечения достаточного количества воды для мытья рук¹⁷.

¹⁴ A/73/396, резюме.

¹⁵ Joseph Stiglitz, *Globalization and Its Discontents Revisited: Anti-Globalization in the Era of Trump* (New York, W.W. Norton and Co., 2017).

¹⁶ A/73/396, п. 36.

¹⁷ Призыв к осуществлению этих мер прозвучал со стороны многих мандатариев: см. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25746&LangID=E.

12. Международные финансовые учреждения, такие как Международный валютный фонд (МВФ) и многосторонние банки, сыграли ключевую роль в процессах приватизации посредством установления условий для государств, обращающихся за кредитами, облегчением долгового бремени и оказанием помощи в конкретных секторах. Если говорить о примерах в секторе водоснабжения и санитарии, то Европейский центральный банк, МВФ и Европейская комиссия побудили правительства Португалии¹⁸ и Греции ускорить программу приватизации в качестве одного из условий предоставления денежных средств по программе срочной помощи. Широко распространенной практикой международных финансовых учреждений в развивающихся государствах начиная с 1980-х годов является поощрение приватизации в качестве одного из условий проведения секторальных реформ на основе неолиберальных подходов.

13. В течение 1990-х годов местные органы власти в ряде стран проводили процессы приватизации в секторе водоснабжения и санитарии в надежде на то, что частный сектор сможет привлечь больше инвестиций, улучшить технологии, повысить эффективность и обеспечить доступ к услугам для малоимущих слоев населения. Тем не менее ожидания от приватизации были слишком высоки, и в начале 2000-х годов реальность выглядела несколько иначе: участие частного сектора не только не расширилось, как ожидалось, но и некоторые концессионные соглашения были преждевременно расторгнуты или не возобновлены¹⁹. По данным источников, в 2016 году доля лиц, обслуживаемых частными компаниями, составляла от 10 до 13 процентов²⁰. Несмотря на это, во многих странах приватизация остается на политической повестке дня. Например, парламент Бразилии недавно принял законопроект о внесении изменений в Закон о водоснабжении и санитарии 2007 года, в котором муниципалитетам настоятельно рекомендуется передавать функции обслуживания частному сектору²¹. Кроме того, международные деловые интересы в секторе водоснабжения переместились из Латинской Америки и Африки в Азию и Восточную Европу. На один только Китай приходится более половины всех проектов частного сектора по предоставлению услуг за последние 30 лет и около 25 процентов от общего объема инвестиций²². С другой стороны, динамично развиваются такие форматы, как контракты на условиях «строительство — эксплуатация — передача», которые являются более целенаправленными и менее рискованными для бизнеса (829 проектов в период с 2001 по 2018 год)²³.

14. Во многих государствах маятник предоставления услуг вновь качнулся в сторону государственных органов. В период с 2000 по 2019 год во всем мире было зарегистрировано по меньшей мере 311 случаев деприватизации²⁴, несмотря на противодействие и зачастую успешные судебные разбирательства, возбуждаемые многонациональными корпорациями в международных

¹⁸ A/HRC/36/45/Add.1, пп. 5 и 6.

¹⁹ Согласно информации, представленной федерацией «AquaFed», в период 2000–2019 годов 75 процентов контрактов не были продлены, 11 процентов были расторгнуты досрочно и 14 процентов были продлены.

²⁰ AquaFed, *Private Operators Delivering Performance for Water-Users and Public Authorities: Examples from Across the World* (Paris, 2015), p. 6; and Ben Taylor, «Private sector involvement in water – global lessons», *The Springfield Centre* (2016).

²¹ Законопроект No. 4162/2019, ст. 7, изменяющий закон No. 11445/2007, ст. 10.

²² Kate Bayliss, «Moving the goalposts: reconfiguring the role of the private sector in the provision of water», in *PPPs: A Critical Guide*, J. Gideon and E. Unterhalter, eds. (London, Routledge, 2020) (forthcoming).

²³ Материалы, представленные федерацией «AquaFed».

²⁴ Satoko Kishimoto, Lavinia Steinfors and Olivier Petitjean, eds., *The Future is Public – Towards Democratic Ownership of Public Services* (Amsterdam, Transnational Institute, 2019).

арбитражах на основании нарушения исполнения договоров²⁵. Широкою огласку получил случай возвращения услуг под управление муниципалитета в Париже, где городские власти решили не продлевать соглашения с компаниями Veolia и Suez в связи с обеспокоенностью по поводу роста тарифов и отсутствия прозрачности и подотчетности. Однако, как сообщалось, эти компании различными способами препятствовали осуществлению этого решения²⁶.

15. В последние десятилетия появилась еще одна форма приватизации, при которой инвестиционные фонды приобретают часть акций компаний, занимающихся водоснабжением и санитарией, или вступают в полное владение ими. Для финансовых структур такой способ является привлекательной инвестиционной стратегией, поскольку он может «обеспечить прибыль в долгосрочной перспективе, диверсифицировать риски и создать новые инвестиционные возможности, сохраняя при этом относительно гибкий и сбалансированный портфель инвестиций»²⁷. С точки зрения прав человека финансиализация сектора водоснабжения и санитарии приводит к расхождениям между интересами владельцев компаний и целью осуществления прав человека на воду и санитарные услуги.

III. Риски для прав человека, связанные с приватизацией: обоснование

16. Предоставление услуг в области водоснабжения и санитарии частными компаниями сопряжено с определенным набором рисков для прав человека, которые обусловлены сочетанием трех факторов: стремление к получению максимальных прибылей, естественная монополия на водоснабжение и санитарное обслуживание и неравное соотношение сил. В сочетании эти факторы создают концептуальную основу, которая позволяет оценивать приватизацию с точки зрения рисков для прав человека. Установление причинно-следственной связи между процессами приватизации и воздействием на права человека зачастую сопряжено с методологическими трудностями, поскольку построение не соответствующих действительности сценариев (т. е. гипотетических альтернативных сценариев, в которых приватизация отсутствует) редко бывает возможным. Использование в настоящем докладе системы, основанной на трех факторах, позволяет преодолеть эти методологические трудности.

17. Во-первых, характерная для частного сектора цель извлечения прибыли часто выражается в стремлении к получению максимальных прибылей, когда компании пытаются извлечь максимум чистой прибыли от оказания услуг путем либо сокращения расходов, либо увеличения поступлений, либо и того, и другого. Расходы действительно могут быть сокращены благодаря повышению эффективности, а расширение обслуживания может привести к увеличению поступлений без необходимости повышать цены и исключать из сферы оказания услуг людей, живущих в нищете. Несмотря на это, эмпирические данные не всегда подтверждают идею о том, что цены на услуги, предоставляемые частным

²⁵ Lavinia Steinfort, “The 835 reasons not to sign trade and investment agreements”, in *Reclaiming Public Services – How Cities and Citizens Are Turning Back Privatisation*, Satoko Kishimoto and Oliver Petitjean, eds. (Amsterdam, Transnational Institute, 2017).

²⁶ Anne Le Strat, *Una victoria contra las multinacionales: la batalla por el agua de París* (Barcelona, Icaria, 2019).

²⁷ См. Erik Swyngedouw, “Troubled waters: the political economy of essential public services”, in *Water and Sanitation Services: Public Policy and Management*, José Estaban Castro and Léo Heller, eds. (London, Zed Books, 2009).

сектором, становятся более выгодными благодаря повышению эффективности²⁸, а стремление к получению максимальных прибылей может вызывать обеспокоенность правообладателей по поводу ценовой доступности. Для повышения доходов частные поставщики могут оказывать давление на государственные органы в целях пересмотра тарифов, увеличения или установления платы за подключение или санкционирования новых источников получения прибыли, часто в виде незапрашиваемых услуг²⁹.

18. Во-вторых, поскольку масштабы конкуренции в секторе водоснабжения и санитарии ограничены в силу высоких начальных расходов, образуется естественная монополия, в которой действует единый поставщик услуг, и это подразумевает, что регулирующие органы подвергаются повышенному риску давления со стороны поставщиков³⁰. При работе с частными поставщиками, особенно с международными компаниями, возникают и другие проблемы, когда дело касается международного арбитража, которые могут негативно повлиять на способность регулирующих органов эффективно защищать интересы правообладателей³¹.

19. В-третьих, неравное соотношение сил между частными поставщиками услуг и государственными органами является обычным явлением и может привести к возникновению проблем в области прав человека. Этот фактор может также усиливать воздействие двух других факторов, упомянутых выше. Во многих случаях концессии подписываются местными органами власти, которым не хватает технических знаний и точной информации для составления договорных положений, устанавливающих четкие обязательства со стороны поставщиков в долгосрочной перспективе. Более того, очень часто государственные органы, не располагающие достаточными ресурсами и кадрами, берут на себя роль по надзору и контролю за частными поставщиками³². Этим органам может также недоставать политической воли и финансовых возможностей для того, чтобы вести переговоры о благоприятных условиях с транснациональными корпорациями или успешно участвовать в сложных и затяжных судебных разбирательствах в случае возникновения конфликтов. Положения международных инвестиционных договоров и процедуры урегулирования споров между инвесторами и государством часто не учитывают международное право прав человека и предоставляют иностранным компаниям ряд инструментов для защиты их инвестиций, в результате чего государства оказываются в уязвимом положении, а права затронутых общин остаются незащищенными³³.

20. Еще одной стороной неравенства сил является позиция, занимаемая частными субъектами на форумах, где принимаются решения, в том числе на международном уровне, что обеспечивает доступ частных субъектов к

²⁸ Isaac W. Wait and William Adam Petrie, "Comparison of water pricing for publicly and privately owned water utilities in the United States", *Water International*, vol. 42, No. 8 (December 2017).

²⁹ José Luis Guasch and Stéphane Straub, "Corruption and concession renegotiations: evidence from the water and transport sectors in Latin America", *Utilities Policy*, vol. 17, No. 2 (June 2009).

³⁰ A/HRC/36/45, п. 26.

³¹ См., например, арбитражное разбирательство Международного центра по урегулированию инвестиционных споров по делу о Буэнос-Айресе, Luke Eric Peterson, "Bilateral investment treaties and investment arbitration", in *The Human Right to Water: Theory, Practice and Prospects*.

³² Eric Gutierrez, Belinda U. Calaguas, Joanne Blanche Green and Virginia Roaf, *New Rules, New Roles: Does PSP Benefit the Poor? – synthesis report* (London, Water Aid and Tearfund, 2003).

³³ Письмо специальных докладчиков Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли. URL: www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/OL_ARM_07.03.19_1.2019.pdf.

соответствующим лицам, принимающим решения, и позволяет им лоббировать свои интересы³⁴. По словам анонимного эксперта, участвовавшего в консультациях по данному докладу: «в Организации Объединенных Наций происходит то, что называется «попадание под влияние корпораций». Организация Объединенных Наций дает корпорациям возможность оказывать значительное влияние на процессы обсуждения и принятия решений». Представители корпораций из сектора водоснабжения и санитарии особенно активно участвуют в работе международных органов, что выражается в том, что они имеют больше возможностей для защиты своих интересов и взглядов, чем другие представители гражданского общества³⁵. Например, участие одной из крупнейших транснациональных компаний водоснабжения Suez в обсуждениях, предшествовавших разработке замечания общего порядка № 15, было сочтено «настораживающим» одним из ученых, который был обеспокоен возможным влиянием этой компании на содержание замечания, от которого она могла бы выиграть в результате «экономической консолидации, обусловленной реструктуризацией водохозяйственного комплекса»³⁶. Хорошо известно также о феномене перехода кадров в секторе водоснабжения и санитарии, когда одни и те же лица поочередно выполняют функции руководителей крупных корпораций и высокопоставленных сотрудников директивных органов³⁷.

21. Все эти факторы, связанные с неравным соотношением сил, одновременно расширяют возможности частных субъектов и могут привести к конфликту интересов и создать условия для чрезмерного влияния корпораций на управление тем, что должно быть социальным и культурным, а не экономическим благом.

IV. Риски для прав человека, связанные с приватизацией

22. Концептуальная база, представленная в предыдущем разделе, дает основание утверждать, что приватизация в секторе водоснабжения и санитарии влечет за собой особые риски для осуществления прав человека. Вопрос о конкретных формах потенциального воздействия этих рисков на правообладателей требует проведения углубленного анализа, позволяющего определить, не нарушают ли они обязательства государств воздерживаться от принятия регрессивных мер и препятствовать тому, чтобы третьи стороны ущемляли права человека на воду и санитарные услуги. Как четко определено в праве прав человека, неоправданное применение регрессивных мер в процессе осуществления прав человека представляет собой нарушение прав человека³⁸. В настоящем разделе рассматриваются наиболее существенные из этих рисков, а также их причины и последствия.

³⁴ David A. McDonald, “Remunicipalization: The future of water services?”, *Geoforum*, vol. 91 (2018).

³⁵ Cristy Clark, “Of what use is a deradicalized human right to water?”, *Human Rights Law Review*, vol. 17, No. 2 (2017).

³⁶ Stephen Tully, “A human right to access water? A critique of general comment No. 15”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 23, No. 1 (2005).

³⁷ См. Anne Le Strat, *Una victoria contra las multinacionales*, в связи с одним из дел во Франции.

³⁸ [A/HRC/27/55](#), пп. 46 и 48.

A. Использование имеющихся ресурсов в максимальных пределах

23. В соответствии со статьей 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах государства-участники обязаны принимать в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы постепенно обеспечить осуществление признаваемых в Пакте прав³⁹. Учитывая, что ограничения в доступе к государственным услугам в наибольшей степени затрагивают людей, находящихся в уязвимом положении, это обязательство следует рассматривать в увязке с принципом равенства и недискриминации, требующим от государств изыскивать и мобилизовывать все имеющиеся ресурсы и направлять их на удовлетворение потребностей тех, кто находится в наиболее неблагоприятном положении. Причинами нарушения этого обязательства могут быть как несоблюдение принципа ассигнования ресурсов, например ввиду нехватки бюджетных средств, так и недостаточно эффективное использование этих ресурсов. Когда речь идет о приватизации, невыполнение обязательства по использованию имеющихся ресурсов в максимальных пределах может быть следствием, среди прочего, четырех факторов: перевода прибыли из сектора водоснабжения без соответствующих достижений в плане повышения эффективности и расширения доступа; ограниченного инвестирования компаниями своих собственных ресурсов, особенно в районах, где живут уязвимые группы населения; коррупционных действий и предоставления концессий, при которых арендная плата не используется в секторе водоснабжения и санитарии.

24. Во многих случаях избыточные доходы от оказания услуг почти полностью распределяются между владельцами или акционерами частных компаний в качестве прибыли и дивидендов. Эта практика отрицательно сказывается на инвестировании в техническое обслуживание и расширение услуг для групп населения, которые ими не охвачены или недостаточно охвачены, что может привести к сохранению потребности в государственных инвестициях⁴⁰. В этой связи продвигается идея о том, что право прав человека не должно быть «нейтральным» по отношению к приватизации: «Если частные компании получают огромную прибыль..., то соответствующие правительства не предприняли необходимых шагов в максимальных пределах имеющихся у них ресурсов, как того требует пункт 1 статьи 2 [Пакта], для того чтобы сделать это общественное благо доступным для своего народа»⁴¹.

25. Второй фактор касается того, в какой степени частные поставщики мобилизуют внешние финансовые ресурсы для оказания услуг и восполняют дефицит инвестиций. Несмотря на то что привлечение внешних средств является одним из основных аргументов в пользу приватизации⁴², реальность оказывается совершенно иной. В 1990-е годы объем глобальных инвестиций в сектор водоснабжения и санитарии составлял 5,4 процента от общего объема инвестиций в частную инфраструктуру⁴³; при этом инвестиции направлялись не в те регионы, где они были больше всего нужны, а в более стабильные страны со средним

³⁹ A/HRC/45/10.

⁴⁰ A/HRC/24/44, п. 44.

⁴¹ Manfred Nowak, *Human Rights or Global Capitalism: The Limits of Privatization* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2017).

⁴² Материалы, представленные Бразильской ассоциацией частных концессионеров коммунального водоснабжения и канализации.

⁴³ Philippe Marin, *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries*, Trends and Policy Options, No. 8 (Washington, D.C., World Bank, 2009).

уровнем дохода⁴⁴. Более того, частные компании нередко пользуются государственными средствами, часто в виде кредитов с низкими процентными ставками, для расширения доступа или улучшения инфраструктуры. Вместо того чтобы привлекать новые денежные средства, частные компании конкурируют с государственными структурами за скудное государственное финансирование⁴⁵. Когда государства направляют средства налогоплательщиков на восполнение пробелов, образовавшихся в результате того, что не были привлечены ожидаемые частные инвестиции, в то время как экономические излишки перечисляются компаниям, государственные ресурсы служат интересам частных предприятий, а это означает, что они не используются в максимальных пределах для выполнения обязательств в области прав человека. Это приводит к неблагоприятным последствиям не только для прав человека на воду и санитарные услуги, но и для других экономических и социальных прав.

26. В-третьих, еще одним препятствием для использования государствами имеющихся у них ресурсов в максимальных пределах является коррупция⁴⁶. Когда в коррупционной практике замешаны частные субъекты, это создает еще одну цепочку структур и еще один уровень возможных коррупционных действий, включая подкуп государственных должностных лиц или даже получение взяток⁴⁷. Так, случаи коррупции, к которым были причастны частные поставщики услуг, были зафиксированы в нескольких местах, таких как Атланта (Соединенные Штаты Америки), София и Таррагона (Испания)⁴⁸. Например, в Гренобле, Франция, суд установил, что частная компания выиграла государственную заявку на подряд только по той причине, что она дала взятку государственным органам, которые, в свою очередь, согласились предоставить этой компании больший доход, чем тот, который получает государственная компания⁴⁹.

27. Наконец, существует также риск того, что ресурсы будут выводиться из сектора водоснабжения и санитарии и использоваться в других секторах в форме арендных платежей, назначение которых может быть нелегко отследить. Например, в Риалто, Соединенные Штаты, около 20 процентов от общего объема первоначальных инвестиций недавно приватизированного поставщика услуг предназначалось для выплаты муниципалитету арендных платежей, которые использовались в других проектах⁵⁰. Даже если эти расходы имеют значение для реализации других экономических, социальных и культурных прав, сложившуюся ситуацию можно рассматривать с точки зрения того, что она противоречит обязательствам государства по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, поскольку государство не принимает в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы постепенно обеспечить осуществление прав человека на воду и санитарные услуги.

⁴⁴ Eric Gutierrez and others, *New Rules, New Roles*.

⁴⁵ José Esteban Castro, "Neoliberal water and sanitation policies as a failed development strategy: lessons from developing countries", *Progress in Development Studies*, vol. 8, No. 1 (2008).

⁴⁶ A/HRC/28/73, п. 20 с).

⁴⁷ Там же, п. 8.

⁴⁸ Материалы, представленные группой неправительственных организаций "Food & Water Watch", организацией "Eulalio" и Итальянским форумом движений за воду.

⁴⁹ Палата по уголовным делам Кассационного суда, Франция, решение от 08/04/1999, апелляция № 060 98-84539.

⁵⁰ Материалы, представленные группой неправительственных организаций "Food & Water Watch".

В. Ценовая доступность

28. Следует ожидать, что если в результате приватизации улучшается качество услуг, то цены, взимаемые с пользователей, должны повыситься для покрытия более высоких расходов. Кроме того, тенденцию к быстрому росту цен после приватизации можно частично объяснить низкой стоимостью этих услуг, которая преобладала ранее⁵¹. Вместе с тем правозащитные механизмы поднимают ряд важных вопросов в этой связи. Первый вопрос заключается в том, согласуются ли новые цены как с понесенными расходами, так и с обязательством государств использовать в максимальных пределах имеющиеся у него ресурсы. Второй вопрос касается того, в какой степени группы населения, находящиеся в наиболее неблагоприятном положении, затронуты в финансовом отношении и насколько соблюдаются и защищаются их права человека. Третий вопрос состоит в том, каким образом при принятии решений, связанных с установлением тарифов, независимая роль государственных административных органов как носителей обязательств соотносится с уровнем влияния частных субъектов.

29. Особенно в тех случаях, когда поставщики услуг действуют на условиях полного возмещения расходов за счет тарифов, тип поставщика (государственный или частный) не может не влиять на ценовую доступность, а обслуживание, предоставляемое частными компаниями, особенно теми, которые руководствуются логикой получения максимальной прибыли, вызывает обеспокоенность. В Гуаякиле, Эквадор, цены на воду после приватизации выросли на 180 процентов⁵²; в Джакарте — на 135 процентов в первые десять лет действия концессионного соглашения⁵³; в Кочабамбе, Многонациональное Государство Боливия, вскоре после приватизации цены выросли в среднем на 43 процента⁵⁴. Кроме того, к толкованию некоторых выводов, указывающих на то, что в странах, где преобладает предоставление услуг частным сектором, например во Франции, не существует никакой разницы в ценах независимо от системы управления⁵⁵, следует подходить с осторожностью⁵⁶.

30. Рост цен может быть обусловлен различными факторами. Условия контрактов или нормативные акты могут налагать на частных операторов обязательства инвестировать в расширение услуг и модернизацию инфраструктуры, затраты на которые приводят к повышению тарифов⁵⁷. Впрочем, это может произойти и в случаях, когда в договорах инвестиционные обязательства возлагаются на государственные органы, но доходы компаний при этом не уменьшаются пропорциональным образом. Одна из проблем заключается в том, что система бухгалтерского учета может не отображать фактический уровень прибыли. Например, заниженные показатели прибыли в Бордо, Франция, были выявлены только

⁵¹ Emanuele Lobina, “Problems with private water concessions: a review of experiences and analysis of dynamics”, *International Journal of Water Resources Development*, vol. 21, No. 1 (2005).

⁵² “Observatorio ciudadano planea demandar a Interagua ante Corte Interamericana”, *El Universo* (Guayaquil, Ecuador), 15 April 2008.

⁵³ Abdul Badeges, “The ownership of water services company in Indonesia: an Islamic economics perspective”, dissertation, University of Malaya, 2013. URL: www.academia.edu/4098585/The_Ownership_of_Water_Services_Company_in_Indonesia_An_Islamic_Economics_Perspective.

⁵⁴ John P. Mulreany, Sule Calikoglu, Sonia Ruiz and Jason W. Sapsin “Water privatization and public health in Latin America”. *Revista Panam Salud Publica*, vol. 19, No. 1 (2006).

⁵⁵ Материалы, представленные федерацией “AquaFed”.

⁵⁶ Emanuele Lobina, “Commentary on the European Commission’s ‘Study on water services in selected member States’”, Public Services International Research Unit reports, 2018. URL: http://gala.gre.ac.uk/19211/7/19211%20LOBINA%20European_Commission%E2%80%999s_Study_on_Water_Services_2018.pdf.

⁵⁷ ECE/CECI/2019/5, стр. 5.

после проведения ревизии муниципального оператора и его материнской компании⁵⁸. Сообщалось также об использовании более дорогостоящих технологий, что приводит к повышению тарифов для компенсации роста затрат⁵⁹. Кроме того, поступают сообщения о более высоких ценах, взимаемых частными поставщиками в результате приобретения материалов и услуг у дочерних компаний той же бизнес-группы⁶⁰. Эти примеры свидетельствуют о противоречии между стремлением компаний к получению прибыли и влиянием этого фактора на тарифы и ограниченными возможностями государственных органов для обеспечения того, чтобы цены не были чрезмерно завышены, что в конечном итоге может повлиять на ценовую доступность услуг.

31. Пользователи, живущие в условиях нищеты, могут серьезно пострадать от повышения тарифов, особенно при отсутствии финансовой поддержки, такой как социальные тарифы или минимальные социальные гарантии. Например, имеются данные, свидетельствующие о том, что в Латинской Америке система полного возмещения расходов может привести к проблемам с финансовой доступностью для каждого пятого домашнего хозяйства в этом регионе; в таких странах, как Многонациональное Государство Боливия, Гондурас, Никарагуа и Парагвай, от этой политики может пострадать почти половина населения⁶¹. В исследовании, проведенном в 2005 году, высокая стоимость услуг была названа одной из главных проблем для 70 процентов домашних хозяйств в странах Африки к югу от Сахары⁶². Более высокие тарифы на воду могут заставить людей искать альтернативные небезопасные источники воды. В провинции Квазулу-Наталь, Южная Африка, установка частной компанией счетчиков воды с предварительной оплатой послужила причиной вспышки холеры в 2000 году, когда 120 000 человек были инфицированы и 300 человек умерли⁶³. В Джакарте в качестве альтернативы воде неудовлетворительного качества люди, живущие в условиях нищеты, были вынуждены использовать расположенные на небольшой глубине (загрязненные) грунтовые воды, в то время как состоятельные слои населения пользовались более безопасной водой из глубоких колодцев; это привело к просадке грунта и негативно повлияло на экологическую устойчивость⁶⁴.

32. Хотя установление тарифов является задачей, обычно выполняемой государственными органами, частные компании изначально заинтересованы в увеличении доходов за счет тарифов и сборов, взимаемых с пользователей, и часто оказывают значительное влияние на соответствующие процессы принятия решений. Во многих случаях компании обладают техническими знаниями и ресурсами для анализа и пересмотра тарифов, которые затмевают возможности государственных органов, ответственных за проведение такого анализа, особенно на местном уровне. Асимметричность информации и давление на регулирующие органы увеличивают риск того, что цены станут недоступными для бедных

⁵⁸ Anne Le Strat, *Una victoria contra las multinacionales*.

⁵⁹ Материалы, представленные группой неправительственных организаций “Coalition Eau”.

⁶⁰ Anne Le Strat, *Una victoria contra las multinacionales*.

⁶¹ Vivien Foster and Tito Yepes, “Is cost recovery a feasible objective for water and electricity? the Latin American experience”, Policy Research Working Paper, No. 3943 (Washington, D.C., World Bank, 2006).

⁶² Там же.

⁶³ Dale T. McKinley. “The struggle against water privatisation in South Africa”, in *Reclaiming Public Water: Achievements, Struggles and Visions from Around the World*, 2nd ed., Belén Balanyá, Brid Brennan and others, eds. (Amsterdam, Transnational Institute and Corporate Europe Observatory, 2005). URL: www.tni.org/files/publication-downloads/second_edition.pdf.

⁶⁴ Emanuele Lobina and others, “Water justice will not be televised: moral advocacy and the struggle for transformative remunicipalisation in Jakarta”, *Water Alternatives*, vol. 12, No. 2 (2019).

слоев населения, особенно при отсутствии программ субсидирования⁶⁵. Кроме того, значительная часть тарифов используется для возмещения капитальных затрат. Поскольку регулирующие органы лишь в редких случаях вмешиваются в принятие решений об инвестировании, у них нет иного выхода, кроме как согласиться с повышением тарифов и экономической устойчивостью контрактов в этих ситуациях. После того как предоставление услуг вновь перешло под управление государства, в некоторых муниципалитетах, например в Париже, было отмечено снижение уровней тарифов⁶⁶.

33. Частные компании, как правило, проводят политику отключения пользователей, которые не в состоянии оплачивать свои счета, как это происходит во Франции и Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии. В Англии и Уэльсе в первые пять лет после приватизации количество отключений воды в домах утроилось, в результате чего был принят Закон о воде 1999 года, запрещающий отключение пользователей за неуплату и использование счетчиков с предварительной оплатой из-за опасности для здоровья населения, связанной с отключением воды⁶⁷. В Джакарте две компании, получившие контракты на оказание услуг в области водоснабжения и санитарии, были обвинены в «отказе в предоставлении услуг водоснабжения жителям, не имеющим возможности оплачивать свои счета», что привело к тому, что пользователи были вынуждены «покупать питьевую воду по высокой цене у уличных торговцев и мыться в загрязненных общественных колодцах»⁶⁸. Аналогичным образом, под управлением мексиканской компании Aguas de Saltillo резко увеличилось число отключений воды и была введена плата за повторное подключение⁶⁹. В Мбомбеле, Южная Африка, компания отключала водоснабжение после вынесения предупреждений о неуплате, что поставило под угрозу доступ к воде тысяч пользователей. Это произошло также в обедневших районах Долфин-Кост в Южной Африке, где отключения были произведены после того, как пользователи не смогли оплатить более высокие счета за воду⁷⁰. С другой стороны, Специальный докладчик во время своих официальных поездок в страны стал свидетелем того, что даже в тех случаях, когда нормативные положения допускают отключения, государственные поставщики часто действуют менее жестко, отказываясь применять эти правила автоматически и давая разрешение на продолжение обслуживания пользователей, живущих в условиях нищеты⁷¹. Аналогичного подхода придерживаются и компании-поставщики из Соединенных Штатов⁷². Скорее всего, государственные поставщики с большей готовностью

⁶⁵ A/HRC/36/45, п. 26.

⁶⁶ См. Anne Le Strat, *Una victoria contra las multinacionales*, и материалы, представленные федерацией «AquaFed».

⁶⁷ 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. (New York, Palgrave Macmillan, 2019).

⁶⁸ Andreas Harsono, «Indonesia's Supreme Court upholds water rights», Human Rights Watch, October 2017. URL: www.hrw.org/news/2017/10/12/indonesias-supreme-court-upholds-water-rights.

⁶⁹ Материалы, представленные Ассоциацией водопользователей Сальтильо.

⁷⁰ David Hall and Emanuele Lobina, «Pipe dreams: the failure of the private sector to invest in water services in developing countries», Public Services International Research Unit reports, 2006.

⁷¹ Согласно информации, представленной Специальному докладчику во время посещения Португалии и Мексики.

⁷² George Homsy and Mildred Warner, «Does public ownership of utilities matter for local government water policies?», *Utilities Policy*, vol. 64 (April 2020).

воспринимают пользователей в качестве правообладателей и менее склонны отключать услуги так же легко, как в ситуациях, когда целью предоставления услуг является получение прибыли.

С. Отсутствие улучшения или ухудшения услуг

34. Переход от государственного обслуживания к частному, как правило, восхваляется как один из способов повышения качества, безопасности и доступности услуг, поскольку считается, что частные организации более эффективны и обладают большим опытом. Вместе с тем имеющиеся данные свидетельствуют о том, что приватизация не является универсальным средством для повышения качества и расширения обслуживания. Противоборство между экономическими интересами компаний и социальными результатами оказания услуг часто заканчивается в пользу первых. Кроме того, когда процесс приватизации осуществляется ненадлежащим образом, а инвестиции не поступают в соответствии с обязательствами, на государственный сектор в конечном итоге ложится бремя исправления недостатков⁷³, поскольку государства остаются носителями обязательств по отношению к правообладателям в тех случаях, когда оказание услуг делегируется третьим сторонам.

35. Компании могут считать, что сектор водоснабжения и санитарного обслуживания в развивающихся странах является непривлекательным для бизнеса. В качестве причин этого приводятся «повышенные страновые риски, повышенные финансовые риски, повышенные договорные риски, необоснованные договорные ограничения и необоснованные полномочия и неоправданное вмешательство регулирующих органов», а также упоминаются жесткие требования, включая «нереалистичные уровни обслуживания» и «крайне жесткие стандарты качества воды»⁷⁴. В некоторых контекстах в качестве одной из проблем для инвесторов указывалось также нежелание правительств обеспечивать принудительное отключение услуг⁷⁵. Такое отношение благоприятствует принятию стратегий, в которых первоочередное внимание уделяется сведению к минимуму рисков для бизнеса, а не вложению инвестиций в целях повышения качества и расширения услуг, что, в свою очередь, негативно сказывается на правах человека. В результате на государства может оказываться давление для того, чтобы оно создало привлекательные условия для бизнеса, что может включать в себя снижение стандартов обслуживания и уделение первоочередного внимания обеспеченным слоям населения, ограничивая возможности государств для надзора и регулирования или приводя к росту цен выше приемлемого уровня. Эта позиция основана на сочетании принуждения, например в виде выдвигания условий кредитования, и навязывания своих моделей работы, включая призывы к соблюдению стратегий управления, таких как модель нового государственного управления⁷⁶.

36. Обеспокоенность, связанная с наличием и доступностью услуг в области водоснабжения и санитарии, может усилиться после процессов приватизации. Исследования, проведенные в Многонациональном Государстве Боливия,

⁷³ Radhika Balakrishnan, Diane Elson, James Heintz and Nicholas Lusiani, *Maximum Available Resources & Human Rights: Analytical Report* (New Brunswick, New Jersey, Center for Women's Global Leadership, Rutgers, 2011).

⁷⁴ Erik Swyngedouw, "Troubled waters".

⁷⁵ World Bank, "Project appraisal document, Third National Urban Water Sector Reform Project", 26 March 2014. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/736591468098978156/pdf/PAD3960P123513010Box385166B00OUO090.pdf>.

⁷⁶ Klaas Schwartz, "The New Public Management: the future for reforms in the African water supply and sanitation sector?", *Utilities Policy*, vol. 16, No. 1 (March 2008).

показали, что приватизация не способствовала улучшению доступа к воде⁷⁷. В Замбии после приватизации услуг было отмечено ухудшение показателей доступа: «процесс коммерциализации не только не смог обратить вспять негативную тенденцию в области показателей доступа, но... показатели доступа снизились в среднем более чем на 20 процентов» в период с 2001 по 2005 год. Больше число домашних хозяйств были вынуждены пользоваться общественными кранами, скважинами и колодцами, а не водопроводной водой⁷⁸. С другой стороны, частный сектор сообщил об улучшении обслуживания после приватизации, в том числе о достижениях в обеспечении бесперебойного обслуживания в таких странах, как Эквадор, Сенегал и Филиппины⁷⁹.

37. Хотя в некоторых источниках упоминается об улучшении качества воды в Англии и Уэльсе после приватизации, что отчасти объясняется необходимостью соблюдения директив Европейского союза⁸⁰, факты свидетельствуют об ухудшении качества питьевой воды в других странах. В провинции Тукуман, Аргентина, после приватизации пользователи сообщали о том, что в течение многих недель вода была непригодна для питья⁸¹. В Буэнос-Айресе правительство страны решило расторгнуть концессионное соглашение отчасти по причине плохого качества воды⁸². Проблемы, связанные с качеством, характерны не только для приватизации в развивающихся странах. В Атланте, Соединенные Штаты, пользователи подавали гневные жалобы на качество воды, и в городе сообщалось об увеличении количества уведомлений о необходимости кипячения воды⁸³. Кроме того, в Питтсбурге, Соединенные Штаты, дочернее предприятие компании Veolia заключило контракт, который побуждал к сокращению расходов, поскольку от этого зависели доходы корпорации, в результате чего в 2014 году химическое вещество, используемое для борьбы с коррозией и предотвращения загрязнения свинцом, было заменено на более дешевый продукт, в то время как штат лаборатории был значительно сокращен. В результате этого в водопроводной воде, которой пользуются десятки тысяч домохозяйств, был обнаружен высокий уровень свинца⁸⁴.

D. Устойчивость

38. Участие частного сектора оказывает влияние на устойчивость водоснабжения и санитарного обслуживания, когда стремление к увеличению прибыли приводит к сокращению инвестиций, ставя под угрозу аспекты нормативного содержания прав человека на воду и санитарные услуги в долгосрочной

⁷⁷ John P. Mulreany and others, "Water privatization and public health in Latin America".

⁷⁸ Hulya Dagdeviren, "Waiting for miracles: the commercialization of urban water services in Zambia", *Development and Change*, vol. 39, No. 1 (January 2008).

⁷⁹ См. материалы, представленные федерацией "AquaFed", и Chris Heymans, Rolfe Eberhard, David Ehrhardt and Shannon Riley, *Providing Water to Poor People in African Cities Effectively: Lessons from Utility Reforms* (Washington, D.C., World Bank, 2016).

⁸⁰ Philippe Marin, *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities*.

⁸¹ International Institute for Sustainable Development, *Compañía de Aguas del Aconquija S.A. and Vivendi Universal S.A. v. Republic of Argentina*, ICSID Case No. ARB/97/3 (18 October 2018). URL: www.iisd.org/itn/2018/10/18/vivendi-v-argentina/.

⁸² Bernard de Gouvello, Emilio J. Lentini and Federica Brenner, "Changing paradigms in water and sanitation services in Argentina: towards a sustainable model?" *Water International*, vol. 31, No. 2 (2012).

⁸³ Frank L. K. Ohemeng and John K. Grant, "Has the bubble finally burst? an examination of the failure of privatization of water services delivery in Atlanta (USA) and Hamilton (Canada)", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 13, No. 3 (2011).

⁸⁴ Julia Lurie, "How one company contaminated Pittsburgh's drinking water", *Wired*, 28 October 2018. URL: www.wired.com/2016/10/pittsburghs-drinking-water-got-contaminated-lead.

перспективе⁸⁵. При пересмотре условий контрактов после приватизации в Латинской Америке «отмечалась тенденция к отсрочке или уменьшению объема инвестиций, поскольку фирмы не получают немедленного вознаграждения за счет корректировки тарифов на инвестиции»⁸⁶. Особенно в развивающихся странах краткосрочные потребности в частном капитале вступают в противоречие с устойчивыми инвестициями в инфраструктуру, поскольку на возмещение расходов и обеспечение прибыли уходит много лет⁸⁷. В рамках финансовых стратегий компаний поставщики услуг полагаются на государственные финансы как на основной источник ресурсов, замедляя темпы инвестирования собственных средств. В Сенегале, например, частный поставщик услуг в течение 10-летнего контракта инвестировал менее одной десятой суммы, выделенной государственным сектором и донорами⁸⁸.

39. Проблемы, связанные с устойчивостью, характерны для привязанных к конкретным срокам контрактов без гарантий продления, поскольку частные поставщики могут не иметь достаточных стимулов для обеспечения надлежащего обслуживания по истечении периода концессии. Определение потребностей в инвестициях для обновления инфраструктуры в течение срока действия контракта и обеспечение их удовлетворения может представлять собой сложную задачу для государственных органов. В Англии и Уэльсе, где нет привязанных к конкретным срокам контрактов, регулирующие органы вмешиваются напрямую⁸⁹, однако во многих странах регулирующие органы не выполняют такую задачу⁹⁰. В Замбии после истечения срока действия концессии в 2005 году было отмечено, что большая часть существующей инфраструктуры водоснабжения, которая была построена в 1970-х годах, с тех пор не обновлялась и не восстанавливалась. Нехватка частных инвестиций приводит к серьезным последствиям для устойчивости услуг⁹¹.

40. Все более частые случаи дефицита воды и другие события, связанные с изменением климата, требуют стратегического планирования и инвестирования, превосходящих такие ситуации. В 2014 году в столичном регионе Сан-Паулу (Бразилия) разразился кризис водоснабжения, при этом ответственной компании по меньшей мере с 2009 года было известно, что, для того чтобы гарантировать бесперебойное обслуживание, к 2015 году потребуются новые источники воды. Несмотря на это, компания не приняла превентивных мер по инвестированию в инфраструктуру для обеспечения безопасности водоснабжения, от чего

⁸⁵ Janice A. Beecher, "Privatization, monopoly, and structured competition in the water industry: is there a role for regulation", *Journal of Contemporary Water Research and Education*, vol. 117, No. 1 (2000).

⁸⁶ Antonio Estache, José-Luis Guasch and Lourdes Trujillo, "Price caps, efficiency payoffs, and infrastructure contract renegotiation in Latin America", Policy Research Working Paper, No. 3129 (Washington, D.C., World Bank, 2003).

⁸⁷ Kate Bayliss, "Privatization and poverty: the distributional impact of utility privatization", *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 73, No. 4 (December 2002).

⁸⁸ Clarissa Brocklehurst and Jan G. Janssens, "Innovative contracts, sound relationships: urban water sector reform in Senegal", Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper, No. 1, (Washington, D.C., World Bank, 2004).

⁸⁹ Michael Rouse, *Institutional Governance and Regulation of Water Services: The Essential Elements* (London, IWA Publishing, 2007).

⁹⁰ Оскар Пинтос, президент Ассоциации регулирующих органов Северной и Южной Америки, в интервью для настоящего доклада.

⁹¹ Hulya Dagdeviren, "Waiting for miracles".

пострадали миллионы пользователей⁹². При этом стоит отметить, что дивиденды, выплачиваемые акционерам в течение этого периода, всегда превышали минимальный порог, установленный законом (25 процентов от годового прироста), достигнув в 2011 году пика в 43,9 процента⁹³.

Е. Доступ к информации, участие и подотчетность

41. Отсутствие прозрачности в процессах приватизации нередко прослеживается еще до официального принятия решений. Отмечаются случаи, когда делегирование полномочий по предоставлению услуг происходит за закрытыми дверями и проводятся тайные переговоры между компаниями и государственными органами. В Нигерии власти Лагоса дали понять, что они готовы сделать выбор в пользу приватизации, однако, «хотя организации гражданского общества неоднократно призывали правительство обеспечить транспарентность и основанный на широком участии процесс, в частности создать условия для участия женщин», эти просьбы были проигнорированы, и обсуждения продолжались без контроля со стороны общественности⁹⁴. Вместе с тем одного лишь раскрытия информации не всегда достаточно для принятия решений на основе широкого участия. Контрактные договоренности и государственные закупки — это очень сложные процессы. Для лиц, не являющихся экспертами, технической информации о целевых показателях, затратах и методологиях корректировки тарифов недостаточно для осознанного участия. Например, в Катманду документы, связанные с процессом приватизации, были выпущены на английском языке и даже не переведены на непальский язык⁹⁵. В Соединенных Штатах органы власти на уровне штатов ограничили доступ общественности к информации, касающейся предложений о приватизации, до подписания контракта, а корпорации водоснабжения активно пытаются изменить законы штатов, чтобы отстранить участников от процесса принятия решений⁹⁶.

42. Мониторинг деятельности частных компаний, оказывающих услуги, иногда бывает затруднен по причине асимметричности информации. В Южной Африке организации гражданского общества жаловались на то, что они не знают, осуществляет ли консорциум «Водоснабжение и санитария в Южной Африке» мониторинг качества воды, а также утверждали, что ключевые положения концессионного соглашения не были раскрыты⁹⁷.

43. Проблемы могут возникать также из-за отсутствия полной финансовой и коммерческой прозрачности. В Софии организации гражданского общества собрали подписи для проверки частного контракта с компанией Sofiyska Voda, дочерней компанией Veolia, в связи с отсутствием прозрачности, непомерно

⁹² Laura Alves Martirani and Isabela Kojin Peres, “Crise hídrica em São Paulo: cobertura jornalística, percepção pública e o direito à informação”, *Ambiente & Sociedade*, vol. 19, No. 1 (March 2016).

⁹³ Mario G. Schapiro and Sarah M. M. Marinho, “Conflito de interesses nas empresas estatais: uma análise dos casos Eletrobrás e Sabesp”, *Revista Direito & Práxis*, vol. 9, No. 3 (2018).

⁹⁴ См. AL NGA 1/2020. URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25024><https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25024>.

⁹⁵ Eric Gutierrez and others, *New Rules, New Roles*.

⁹⁶ См. материалы, представленные группой неправительственных организаций “Food & Water Watch”.

⁹⁷ Greg Ruiters and Patrick Bond, “Contradictions in municipal transformation from apartheid to democracy: the battle over local water privatization in South Africa”, Background Research Series, Municipal Services Project (2010).

высокими зарплатами и финансовыми убытками⁹⁸. В Испании, когда разразился экономический кризис 2008 года, предположительно около 500 000 человек были отключены от водоснабжения, однако в действительности эта цифра была сочтена заниженной, поскольку частный поставщик услуг отказался раскрывать информацию⁹⁹.

44. Отсутствие прозрачности и подотчетности приводит также к трудностям при осуществлении инициатив по деприватизации. В Террасе, Испания, поставщику была предоставлена концессия на 75 лет, однако муниципалитет решил отозвать функции обслуживания обратно до окончания срока действия контракта. После повторной передачи этих функций под управление муниципалитета местные органы власти обнаружили, что все данные, хранящиеся в компьютерах, были удалены, что затруднило поиск и использование надежной информации для надлежащего регулирования технической эксплуатации и управления финансами¹⁰⁰.

Г. Принцип «Чтобы никто не был забыт»

45. Участие частного сектора в предоставлении услуг может ограничить их наличие и доступность для групп населения или регионов, которые с меньшей степенью вероятности могут принести экономическую выгоду. Нередко частный сектор при поддержке государства-заказчика проводит практику «красной черты», исключая неформальные поселения или сельские районы из своей зоны охвата¹⁰¹. В таких случаях, как правило, обязательство по оказанию услуг этим группам населения остается за государством, которое обычно не располагает ресурсами для его выполнения, в частности ввиду того, что после делегирования полномочий технические мощности государственных органов демонтируются¹⁰². Во Франции, например, некоторые муниципалитеты не могли заставить частные компании осуществлять необходимые инвестиции в сельских районах и, таким образом, были вынуждены создать муниципальные образования в качестве одного из способов расширения сети водоснабжения¹⁰³. В странах Африки к югу от Сахары волна приватизации водоснабжения и санитарного обслуживания в 1990-е годы и ее нацеленность на полное возмещение расходов «усилили неравенство в доступе к таким услугам в ущерб домашним хозяйствам с низким уровнем доходов»¹⁰⁴.

46. Когда доступ к услугам оказывается под угрозой, например в результате повышения тарифов или отключения услуг, могут нарушаться также другие права людей, находящихся в уязвимом положении. В ходе обследования, проведенного на Мадагаскаре, выяснилось, что незначительные изменения цен на воду, наблюдаемые после приватизации, могут заставить людей, живущих в

⁹⁸ Satoko Kishimoto and Olivier Petitjean, eds., *Reclaiming Public Services — How Cities and Citizens Are Turning Back Privatisation* (Amsterdam, Transnational Institute, 2017).

⁹⁹ Материалы по результатам национальных консультаций в Испании.

¹⁰⁰ Там же.

¹⁰¹ Tony Ballance and Sophie Trémolet, “Private sector participation in urban water supply in sub-Saharan Africa”, study for KfW Bankengruppe, 2005.

¹⁰² Оскар Пинтос, президент Ассоциации регулирующих органов Северной и Южной Америки, в интервью для настоящего доклада.

¹⁰³ David Hall and Emanuele Lobina, “The past, present and future of finance for investment in water systems”, Public Sector International Research Unit, paper presented at IRC conference entitled “Pumps, pipes and promises”, The Hague, Netherlands, November 2010.

¹⁰⁴ Резолюция Европейского парламента от 8 сентября 2015 года о последующих мерах в связи с Инициативой граждан Европы «Право на воду» (2014/2239(INI)), para. N. URL: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0294_EN.html.

нищете, переходить на альтернативные и небезопасные источники воды, что приведет к повышению рисков для здоровья¹⁰⁵. В Мбомбеле, Южная Африка, частная компания отключала пользователей от водоснабжения даже во время эпидемии холеры¹⁰⁶. Во время пандемии COVID-19 ассоциации предприятий водоснабжения в Испании и Бразилии в первую очередь под влиянием частных компаний выражали обеспокоенность по поводу экономической устойчивости компаний и отстаивали их право на сохранение практики отключения услуг для тех, кто не оплачивает свои счета¹⁰⁷. С другой стороны, необходимость защиты людей, находящихся в уязвимом положении, посредством обеспечения водой всех независимо от экономических возможностей нашла широкое признание среди государственных компаний и была поддержана организациями гражданского общества¹⁰⁸.

V. Регулирование рисков и установление гарантий

47. В соответствии с международным правом прав человека обязательства уважать, защищать и осуществлять права распространяются на государства на всех уровнях на протяжении всех этапов процесса приватизации. Когда компания осуществляет деятельность за рубежом, эти обязательства распространяются как на государство ее происхождения, так и на принимающее государство¹⁰⁹. Обязательство уважать права требует от государств выявлять потенциальные противоречия между обязательствами в области прав человека и коммерческими договорами или контрактами с частными организациями и воздерживаться от присоединения к договорам и от подписания контрактов в тех случаях, когда такие противоречия обнаруживаются. В этом контексте коммерческое право, международное инвестиционное право и международные арбитражные разбирательства должны согласовываться с правом прав человека, а не иметь над ним преимущественную силу. Обязательство защищать права требует от государств рассмотрения возможности применения санкций и наказаний и допускает подачу пострадавшими гражданских исков и отзыв лицензий и контрактов на государственные закупки, среди прочих действий, когда предпринимательская деятельность приводит к нарушениям прав человека на воду и санитарные услуги¹¹⁰. Обязательство осуществлять права требует от государств направления

¹⁰⁵ Bart Minten and others, “Water pricing, the new water law, and the poor: an estimation of demand for improved water services in Madagascar”, report S12 (USAID Ilo program — Cornell University, 2002).

¹⁰⁶ Julia Brown, “Water service subsidies and the poor: a case study of Greater Nelspruit Utility Company, Mbombela Municipality, South Africa”, Centre on Regulation and Competition Working Paper No. 112 (Manchester, United Kingdom, University of Manchester, 2005).

¹⁰⁷ Asociación Española de Empresas Gestoras de los Servicios de Agua, “Medidas adoptadas por el Real Decreto-ley 11/2020 en materia de garantía de suministro de agua”; and Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON) and Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE), “O fornecimento de água não pode parar — posicionamento do setor de saneamento sobre medidas de controle da expansão do COVID-19 e decorrentes medidas de proteção social”.

¹⁰⁸ Aqua Publica Europea, “Joint statement: European public water operators commit to the continuity of water services in response to COVID-19 emergency”, 19 March 2020, URL: www.aquapublica.eu/article/news/joint-statement-european-public-water-operators-commit-continuity-water-services; and Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento (ONDAS), “Sustentabilidade financeira dos serviços públicos de água e esgoto é importante, mas a prioridade deve ser salvar vidas”, 26 March 2020, URL: <https://ondasbrasil.org/sustentabilidade-financeira-dos-servicos-publicos-de-agua-e-esgoto-e-importante-mas-a-prioridade-deve-ser-salvar-vidas/>.

¹⁰⁹ A/73/162, п. 6.

¹¹⁰ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка

усилий субъектов предпринимательской деятельности на постепенное осуществление прав человека на воду и санитарные услуги и недопущения того, чтобы компании нарушали права человека на воду и санитарные услуги в других странах¹¹¹. В соответствии с этими обязательствами государства должны принимать ряд мер до, во время и после процессов приватизации.

48. Делегирование услуг в области водоснабжения и санитарии частным субъектам означает, что государства будут полагаться на третью сторону для выполнения своих юридических обязательств по осуществлению прав человека на воду и санитарные услуги. Хотя в стандартах в области прав человека частным компаниям не запрещается играть определенную роль в оказании услуг, в них содержится призыв к государствам принимать превентивные меры во избежание негативного воздействия на их способность выполнять свои обязательства в области прав человека. Признавая, что оказание услуг является одним из важнейших аспектов осуществления прав на воду и санитарные услуги, Специальный докладчик считает, что решение о том, следует ли приватизировать эти услуги, должно приниматься в рамках общей стратегии реализации этих прав, направленной в первую очередь на охват населения, не имеющего доступа к услугам, и обеспечение того, чтобы эти услуги были доступны по цене для всех. Таким образом, государства должны всесторонне оценивать риски, обозначенные в разделе IV, и устанавливать достаточные гарантии для обеспечения того, чтобы они учитывались должным образом. В разделе V Специальный докладчик представляет рекомендации государствам, компаниям и международным организациям, участвующим в процессах приватизации, руководствуясь общепринятыми обязательствами и обязанностями.

A. Государства

1. До принятия решения о приватизации

49. При рассмотрении вопроса о внедрении модели, предполагающей оказание услуг частными субъектами, государствам следует содействовать созданию прозрачных механизмов и обеспечению четкого порядка подотчетности в качестве подспорья в принятии решений, а также открыто обсуждать альтернативные варианты с гражданским обществом и потенциально затрагиваемыми общинами. Слишком часто процессы приватизации проводятся в непрозрачных условиях, что ограничивает возможности правообладателей надлежащим образом и своевременно вмешиваться в процесс принятия решений. К необходимым гарантиям на этапе принятия решений относится наличие прозрачных и хорошо продуманных процессов закупок, которые не позволяют компаниям лоббировать государственные органы для установления предвзятых условий или использовать стратегию предложения более низкой цены¹¹². Носители обязательств должны обеспечивать общественный контроль за всеми официальными документами в ходе этого процесса и принимать во внимание мнения правообладателей.

2. Составление контрактов

50. Если государство принимает решение о приватизации, то этап составления контрактов является одним из важнейших этапов для того, чтобы снизить риски ухудшения качества услуг, дискриминации и недоступности по цене. Положения

№ 24 (2017) об обязательствах государств по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах в контексте предпринимательской деятельности, п. 15.

¹¹¹ Там же, замечание общего порядка № 24, п. 24, и замечание общего порядка № 15, п. 33.

¹¹² A/HRC/15/31, п. 36.

контрактов ни в коем случае не должны ограничивать возможности государства для надзора и наблюдения за деятельностью частных поставщиков и применения санкций по отношению к ним в случае любых нарушений прав человека. Контракты должны быть тщательно составлены таким образом, чтобы права человека на воду и санитарные услуги превалировали над коммерческими интересами в случае возникновения споров, способствуя тем самым выполнению государством своих международных обязательств.

51. Хотя сторонники приватизации считают, что контракты могут исправить сбои в работе рыночных механизмов и обеспечить защиту общественных интересов, в реальности необходимо включать в них ряд заблаговременных мер предосторожности. Один из ученых, опираясь на опыт Джакарты, заявил, что эффективность процесса приватизации возможна только в том случае, если «контракт может быть выставлен на торги среди конкурирующих фирм, когда неопределенность можно перевести в конкретные риски, когда предоставляемая по контракту услуга может быть точно определена и когда первая сторона может расторгнуть контракт, не испытывая серьезных последствий»¹¹³. Впрочем, эти условия соблюдаются редко, особенно в развивающихся странах.

52. В контрактах должны быть четко обозначены роли и обязанности, а также целевые показатели, при этом особое внимание необходимо уделять группам, которые не охвачены или недостаточно охвачены услугами, и последствиям несоблюдения требований¹¹⁴. В них должны быть определены целевые показатели, касающиеся качества, физической и экономической доступности, приемлемости и безопасности. Показатели и ориентиры для контроля за соблюдением стандартов в области прав человека должны быть сформулированы и концептуально оформлены таким образом, чтобы их можно было дезагрегировать по запрещенным основаниям для дискриминации¹¹⁵. Деликатным вопросом в этой связи является установление четких правил тарифообразования, включая, в частности, меры по обеспечению финансовой защиты наиболее обездоленных слоев населения путем использования эффективных средств для выявления нуждающихся и установления доступных тарифов. Кроме того, одним из императивов с точки зрения прав человека является включение в договорные положения запрета на регрессивные меры, такие как отключение пользователей, которые не в состоянии оплачивать свои счета. Государства должны также согласовать коммерческое право со стандартами в области прав человека, обеспечив, чтобы в случае столкновения интересов последние имели преимущественную силу.

53. Крайне важными вопросами, которые следует принимать во внимание в связи с контрактами и другими нормами, являются условия для прекращения деятельности частных поставщиков и возвращения функций обслуживания в руки государства в случаях нарушения прав человека, невыполнения целевых показателей деятельности или систематических нарушений, касающихся подотчетности и транспарентности. Когда расторжение контракта влечет за собой финансовые последствия для государства, это может поставить под угрозу выполнение государством его обязательства использовать в максимальных пределах имеющиеся ресурсы для осуществления прав человека. Последствия таких положений могут быть особенно неблагоприятными в тех случаях, когда решение

¹¹³ Okke Braadbaart, "Privatizing water — the Jakarta concession and the limits of contract", in *A World of Water: Rain, Rivers and Seas in Southeast Asian Histories*, Peter Boomgaard, ed. (Leiden, Netherlands, Brill, 2007). URL: www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctt1w76vd0.15?seq=1#metadata_info_tab_contents.

¹¹⁴ OECD, *Private Sector Participation in Water Infrastructure: OECD Checklist for Public Action*. URL: www.oecd.org/env/resources/42350657.pdf.

¹¹⁵ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15, п. 53.

конкретного правительства затрудняет принятие решений последующими правительствами, которые могут быть готовы возобновить оказание услуг в целях выполнения своих обязательств в области прав человека, однако не в состоянии выплатить компенсации, вытекающие из контрактов.

3. Оперативный этап

54. На оперативном этапе деятельности частных компаний центральное правительство должно содействовать наращиванию потенциала и институциональному развитию тех, кто отвечает за контроль над оказанием услуг. Регулирующим органам должны быть предоставлены не только правовые условия и ресурсы, необходимые для надлежащего мониторинга и обеспечения выполнения контрактных обязательств, но и условия и ресурсы, необходимые для работы в благоприятной институциональной среде и в рамках надежной нормативно-правовой базы в соответствии с правом прав человека. Регулирующие органы должны быть открыты для общественного контроля и должны отчитываться за соблюдение стандартов в области прав человека и руководствоваться ими¹¹⁶.

55. Большое значение имеют также подотчетность и доступ к эффективным средствам правовой защиты, поскольку поставщики услуг и государства могут привлекаться к ответственности за ухудшение качества услуг, несоблюдение стандартов производительности, необоснованное повышение тарифов, ненадлежащую социальную политику и другие нарушения¹¹⁷. Судебные, квазисудебные и административные механизмы подотчетности должны быть созданы и доступны для тех, кто пострадал от возможных злоупотреблений.

4. Этап пересмотра условий или прекращения действия контрактов

56. Хотя это и нежелательно, иногда возникает необходимость в пересмотре условий контрактов, если соответствующие аспекты оказания услуг не предвидятся с самого начала и не включаются в контракты. Вместе с тем пересмотр условий контрактов не должен приводить к регрессивным мерам, которые считаются нарушениями прав человека. Вместо этого процесс пересмотра условий контрактов следует использовать для приведения их в соответствие с требованиями в области прав человека.

57. Большое значение имеет также этап прекращения действия контракта. Если период концессии подходит к концу, ожидается, что поставщик в соответствии с законодательством в области прав человека будет сотрудничать с правительствами в обеспечении надлежащего перехода, при котором будут гарантированы прозрачность и полноценный доступ к информации.

58. **В свете этих соображений Специальный докладчик рекомендует государствам:**

а) **при принятии законов, допускающих приватизацию, прямо указывать, что вода и санитарные услуги являются правами человека, требовать от частных поставщиков соблюдения тех же обязательств, что и от государственных учреждений, и уточнять, что перед принятием решения о том, следует ли приватизировать услуги, необходимо провести оценку положения в области прав человека;**

б) **проводить оценку положения в области прав человека, в которой учитываются имеющиеся альтернативы, прежде чем делать выбор в пользу приватизации, и при этом выбирать такой тип оказания услуг, который**

¹¹⁶ A/HRC/36/45, п. 39.

¹¹⁷ A/HRC/15/31, п. 56.

является наиболее подходящим и адаптированным к местным условиям, с тем чтобы содействовать осуществлению прав человека на воду и санитарные услуги для всех;

с) создавать эффективные и транспарентные механизмы подотчетности и обеспечения соблюдения требований, а также средства правовой защиты, с тем чтобы обеспечить надлежащее расследование предполагаемых нарушений прав человека, совершаемых частными поставщиками услуг, и применение по отношению к ним санкций;

d) поощрять активное, свободное и конструктивное участие гражданского общества и затрагиваемых общин на всех этапах процесса принятия решения о типе поставщика услуг, следя за тем, чтобы мнения населения учитывались должным образом;

e) выявлять потенциальные коллизии между коммерческим и инвестиционным правом и законодательством в области прав человека и устранять их, с тем чтобы государство могло соблюдать свои минимальные основные обязательства и обязательство по использованию в максимальных пределах имеющиеся ресурсы в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах;

f) определять договорные обязательства в соответствии с нормативным содержанием прав человека на воду и санитарные услуги, уделяя приоритетное внимание группам населения, которые не охвачены или недостаточно охвачены услугами, обозначая четкие роли и обязанности и устанавливая целевые показатели, касающиеся качества, физической и экономической доступности, приемлемости, безопасности и запрета на регрессивные меры, такие как отключение пользователей, которые не в состоянии оплачивать свои счета;

g) включать в договорные положения условия и процедуры, позволяющие государствам проводить продуманный, прозрачный и экономически эффективный процесс деприватизации в тех случаях, когда поставщик нарушает договор, особенно в случаях нарушения прав человека или невыполнения условий договора, вытекающих из прав человека на воду и санитарные услуги;

h) создать автономные структуры для контроля за выполнением договорных обязательств и обеспечения их выполнения и предоставлять этим структурам достаточные людские и финансовые ресурсы для осуществления ими своего мандата и проведения конструктивной работы с гражданским обществом в качестве неотъемлемой части их деятельности;

i) принимать законы, требующие от компаний, работающих за рубежом, соблюдения стандартов в области прав человека;

j) воздерживаться от установления в качестве условия двустороннего сотрудничества того, чтобы принимающие страны осуществляли приватизацию услуг в области водоснабжения и санитарии.

V. Частные субъекты

59. Наиболее значимым международным документом, позволяющим согласовать деятельность частного сектора со стандартами в области прав человека, являются Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека Организации Объединенных Наций. В нем отмечается, что «государства в пределах своей территории и/или юрисдикции должны обеспечивать

защиту от нарушений прав человека третьими сторонами, включая предприятия» посредством «эффективной политики, законодательства, нормативного регулирования и судопроизводства». В нем говорится также, что правительствам следует «осуществлять надлежащий контроль ... при заключении контрактов с предприятиями или принятии законодательных актов в их интересах для предоставления услуг, которые могут оказать воздействие на осуществление прав человека». Хотя соблюдение этих принципов и положений, которые носят рекомендательный характер, является добровольным, тем не менее их существование по-прежнему полезно для установления норм и, если говорить о правовом плюрализме, в качестве закона для тех, кто к ним присоединяется. Когда речь идет об отношениях между делегирующими полномочия государствами и компаниями, Руководящие принципы служат ориентиром в отношении того, чего следует ожидать от компаний, и типов механизмов для обеспечения соблюдения требований, которые должны быть созданы.

60. В рамках современного международного права возникла полемика по вопросу об обязательствах предприятий в области прав человека¹¹⁸. В 2018 году межправительственная рабочая группа открытого состава по транснациональным корпорациям и другим предприятиям в аспекте прав человека, созданная Советом по правам человека, опубликовала первоначальный проект нового договора о «юридически обязывающем документе для регулирования в соответствии с международным правом прав человека деятельности транснациональных корпораций и других предприятий»¹¹⁹. В этом документе излагается ряд обязательств, которые должны быть возложены на государства в целях принятия законов и нормативных актов, обеспечивающих надлежащее соблюдение прав человека частными предприятиями, что крайне актуально для приватизации услуг в области водоснабжения и санитарии. Хотя этот документ еще не вступил в силу, он обеспечивает дополнительную основу для определения обязательств частных поставщиков услуг на национальном уровне.

61. Хотя частные субъекты не связаны напрямую положениями международного права прав человека, национальные законы, договоры и нормативные акты содержат набор обязательств, которые имеют юридическую силу для компаний и могут включать в себя международные обязательства в области прав человека. На основе правовых и институциональных рамок, включающих в себя права человека на воду и санитарные услуги, договорные положения должны налагать на компании обязательства по защите прав человека через внутреннюю правовую систему. Кроме того, компании обязаны воздерживаться от совершения действий, противоречащих стандартам в области прав человека, запрещая применение таких мер, как отключение услуг, и действуя в соответствии с целью осуществления этих прав. Таким образом, компании должны в инициативном порядке выявлять и устранять проблемы в области прав человека в процессе закупок и в договорах, избегая причастности к ситуациям, которые могут негативно повлиять на осуществление этих прав. Они должны также своевременно реагировать на жалобы пользователей и предоставлять информацию, касающуюся предполагаемых нарушений прав человека, даже в тех случаях, когда положения контрактов не требуют от них этого. Хотя крупные многонациональные компании поддержали признание прав на воду и санитарные услуги¹²⁰, все еще

¹¹⁸ Andrés Felipe López Latorre, “In defence of direct obligations for businesses under international human rights law”, *Business and Human Rights Journal*, vol. 5, No. 1 (January 2020). URL: www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/EEB34BECDE016C2E6_BC1F18BFE2F10A5/S2057019819000270a.pdf/in_defence_of_direct_obligations_for_businesses_under_international_human_rights_law.pdf.

¹¹⁹ См. www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/DraftLBI.pdf.

¹²⁰ Материалы, представленные федерацией “AquaFed”.

необходимо ликвидировать отставание в том, что касается активного участия компаний в поощрении и соблюдении прав человека путем согласования своих коммерческих интересов с обязательствами государств в области прав человека.

62. В этой связи Специальный докладчик рекомендует частным субъектам, занимающимся оказанием услуг в области водоснабжения и санитарии:

- a) **выполнять обязательства в области прав человека, соответствующие международному праву прав человека, независимо от того, закреплены ли эти обязательства во внутреннем законодательстве;**
- b) **активно выявлять и устранять проблемы в области прав человека, избегая причастности к ситуациям, которые могут негативно повлиять на осуществление этих прав;**
- c) **информировать общественность о том, каким образом компания обеспечивает согласование своих коммерческих интересов с целью осуществления прав человека на воду и санитарные услуги;**
- d) **воздерживаться от совершения действий, идущих вразрез с нормативным содержанием прав человека на воду и санитарные услуги, таких как отключение от услуг потребителей, которые не в состоянии оплачивать свои счета, или избирательное предоставление услуг и инвестирование в инфраструктуру для тех слоев общества, которые имеют больше возможностей платить по тарифам;**
- e) **раскрывать финансовую и оперативную информацию для общественности в доступной форме, с тем чтобы правительства и гражданское общество могли осуществлять всесторонний надзор за качеством обслуживания.**

C. Международные финансовые учреждения

63. Некоторые международные организации сыграли важнейшую роль в содействии приватизации услуг в области водоснабжения и санитарии в рамках своей политики в области развития или в качестве условий для предоставления грантов, займов и технической помощи развивающимся странам, как, например, МВФ и Всемирный банк в 1990-х годах и в начале 2000-х годов¹²¹. Специальный докладчик обеспокоен тем, что такое давление все еще имеет место, а также считает, что стимулы, побуждающие государства приватизировать услуги, должны быть категорически запрещены. Международные финансовые учреждения имеют конкретные обязательства по защите прав человека¹²², которые должны применяться в ситуациях, когда их деятельность связана с участием частного сектора в оказании услуг в области водоснабжения и санитарии.

64. Специальный докладчик рекомендует многосторонним финансовым учреждениям:

- a) **активно участвовать в актуализации концепции прав человека на воду и санитарные услуги, способствуя ее пропаганде среди государств-партнеров, когда они принимают решение о типе поставщика;**

¹²¹ Материалы, представленные Программой развития Организации Объединенных Наций.

¹²² A/71/302, п. 13

b) запретить выдвижение условий, требующих от государств приватизации услуг в области водоснабжения и санитарии, при предоставлении грантов, займов и технической помощи;

c) придерживаться подхода, основанного на правах человека, при принятии решений о поддержке государственных или частных структур в конкретных странах, а также при принятии решений о содействии институциональным и организационным реформам.
