



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
19 July 2019
Russian
Original: English

Семьдесят четвертая 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 на безопасную питьевую воду и санитарные услуги

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 Лео Эллера, представленный во исполнение резолюции [64/292](#) Ассамблеи и резолюции [33/10](#) Совета по правам человека.

* [A/74/50](#).



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

Резюме

Мегапроекты носят двойственный характер: они могут способствовать улучшению жизни людей, но могут также препятствовать осуществлению прав человека на воду и санитарные услуги. В целях предупреждения и смягчения рисков, связанных с такими проектами, и обеспечения соблюдения прав человека Специальный докладчик излагает основы мегапроектного цикла для осуществления прав человека на воду и санитарные услуги, состоящего из семи этапов, каждый из которых влияет на доступ к воде и санитарным услугам и несет с собой как проблемы, так и факторы, содействующие реализации прав человека на воду и санитарные услуги. Он разъясняет каждый этап этого мегапроектного цикла и приводит перечень вопросов, которые показывают, как подотчетные субъекты должны выполнять свои обязательства и обязанности в области прав человека.

I. Введение

1. В соответствии с резолюцией 33/10 Совета по правам человека 2016 года Специальному докладчику по вопросу о правах человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги Лео Эллеру было поручено работать над выявлением проблем и препятствий на пути к полному осуществлению этих прав, а также недостатков в деле защиты прав, передовой практики и позитивных факторов. В настоящем докладе он уделяет основное внимание влиянию мегапроектов на осуществление прав человека на воду и санитарные услуги и предлагает цикл мегапроектов в качестве основы для разьяснения того, каким образом можно применять правозащитный подход. При этом он также предлагает ряд вопросов практического характера, которые могут использоваться подотчетными субъектами для обеспечения осуществления прав человека на воду и санитарные услуги на каждом этапе этого мегапроектного цикла.

2. На всех этапах своего жизненного цикла мегапроекты оказывают долгосрочное воздействие на различные стороны жизни общества, в том числе на жизнь людей, экономику и окружающую среду. Такие проекты продвигаются на том основании, что они вносят вклад в улучшение жизни людей, однако они нередко препятствуют осуществлению прав человека на воду и санитарные услуги. В частности, широкое использование земель, необходимых для осуществления таких проектов, и интенсивная эксплуатация водных ресурсов могут повлечь за собой тяжелые последствия для наличия и качества воды и вообще для доступа населения к услугам в области водоснабжения и санитарии. По словам одного анонимного комментатора, «мегапроекты – это проекты, которые часто приводят к смерти, а не к продолжению жизни». Специальный докладчик видел своими глазами некоторые из этих последствий в ходе своих официальных поездок, а также затронул их в письмах о предполагаемых нарушениях¹.

3. Типы мегапроектов могут варьироваться, в частности, от проектов в таких областях, как инфраструктура, добывающие отрасли, энергетика, системы водоснабжения и транспорт, до мегамероприятий. Для того чтобы не ограничивать свой подход к рассмотрению последствий мегапроектов для прав человека на воду и санитарные услуги, Специальный докладчик не сводит сферу охвата настоящего доклада только к конкретным типам мегапроектов. Сфера охвата настоящего доклада, наоборот, широкая и включает проекты, которые могут оказать значительное воздействие на права человека на воду и санитарные услуги и которые предполагают либо интенсивное использование земель, либо серьезные последствия для водных ресурсов, либо длительный период реализации.

4. Обширный круг мегапроектов отражает широкий спектр их последствий для осуществления различных прав человека группами населения, находящимися в уязвимом положении, в том числе коренными народами, образ жизни которых зачастую определяется водными ресурсами. Хотя влияние на доступ к воде – это одно из самых очевидных последствий многих видов мегапроектов, они затрагивают и другие взаимосвязанные права, и поэтому в настоящем докладе рассматривается более широкое влияние, которое такие проекты оказывают на права человека. В докладе также учитывается широкий круг вопросов в соответствии с концепцией «экологической несправедливости», которая включает негативное воздействие человека на окружающую среду, причем особое внимание уделяется несправедливому неравенству и дискриминации, которые приводят к усилению воздействия на определенные группы и слои населения, и без того находящиеся в уязвимом положении. Воздействие мегапроектов на

¹ См. URL: www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/MegaProjects.aspx.

окружающую среду, управление водными ресурсами, социальные конфликты, повседневную жизнь или права человека может быть усилено такими серьезными глобальными проблемами, как изменение климата, демографические изменения, миграционный кризис и вооруженные конфликты, и в то же время само может приводить к их обострению.

5. В рамках подготовки настоящего доклада и в ходе консультаций Специальный докладчик направил вопросники государствам, организациям гражданского общества и коммерческим предприятиям, от которых поступили 33 ответа². Кроме того, он провел 11 сентября 2018 года консультации с общественностью и организовал две консультации с участием экспертов: 12 ноября 2018 года в Малайзии и 13 марта 2019 года в Мексике. Он также провел несколько виртуальных консультаций для обеспечения дистанционного участия заинтересованных сторон.

6. Доклад начинается с выявления пробелов в существующей нормативно-правовой базе в области прав человека в условиях развития мегапроектов (раздел II). После этого приводятся конкретные примеры воздействия таких проектов в соответствии с нормативным содержанием прав на воду и санитарные услуги (раздел III). Специальный докладчик полагает, что права человека на воду и санитарные услуги могут стать хорошей основой для регулирования мегапроектов, а для целей данного анализа он делает подразбивку каждого этапа цикла мегапроектов, представленного в разделе IV. В докладе содержится перечень вопросов для того, чтобы соответствующие субъекты могли включать оценку положения в области прав человека на каждом этапе этого цикла.

II. Проблемы в области прав человека в контексте нынешних тенденций и рамочных документов

A. Текущие тенденции

7. С годами растут масштабы, количество и разнообразие мегапроектов, и они часто становятся предпочтительной моделью для таких областей, как инфраструктура, водоснабжение и энергетика, добывающая промышленность, возрождение городов и мегамероприятия. Поскольку мегапроекты рассматриваются в качестве средства экономического развития, спрос на них, в том числе на развитие инфраструктуры, растет. Глобальный рынок мегапроектов составляет от 6 до 9 трлн долл. США в год, то есть около 8 процентов глобального валового внутреннего продукта (ВВП), и, согласно прогнозам, имеет тенденцию к дальнейшему росту³. Мегапроекты могут быть мультипликатором эффекта, то есть реализация одного проекта приводит к осуществлению других, необходимых для его эксплуатации, в результате чего общий эффект усиливается. Еще одной отличительной чертой мегапроектов является их кумулятивное воздействие, при котором их незначительные последствия для окружающей среды и общества могут стать очень существенными, а ущерб может распространяться сложным образом во времени и в пространстве вследствие сочетания нескольких факторов, включая взаимодействие между одним проектом, другими мегапроектами и экологическими условиями. В некоторых ситуациях эти последствия могут быть необратимыми.

² Ibid.

³ Bent Flyvbjerg, "What you should know about megaprojects and why: an overview," *Project Management Journal*, vol. 45, no. 2, (2014), pp. 6–19.

8. Часто говорят, что мегапроекты необходимы для решения различных задач в рамках целей устойчивого развития, с тем чтобы можно было покончить с нищетой и неравенством и обеспечить устойчивое развитие. Существенное различие между инвестициями, необходимыми для достижения этих целей, и фактическими инвестициями зачастую характеризуется как проблема. Например, в Азии необходимость увеличения инвестиций в инфраструктуру приводит к так называемой «инфраструктурной нехватке»⁴, и предполагается, что это неизбежно будет привлекать региональные и международные банки развития или частный капитал и инвесторов, а также частных лиц в рамках государственно-частных партнерств или других инвестиционных моделей⁵. В результате, скорее всего, усилятся стимулы для реализации мегапроектов благодаря привлечению частных лиц или инвесторов капитала, которые часто действуют прежде всего в собственных экономических интересах. В связи с этим возникает вопрос о том, являются ли регулирование и гарантии достаточными – и в какой степени достаточными – для обеспечения защиты прав человека и баланса между необходимостью инфраструктуры и необходимостью гарантировать защиту прав человека при развитии такой инфраструктуры.

9. Еще одно важное замечание касается неравенства сил между теми, на ком отрицательно сказываются мегапроекты, и сторонниками мегапроектов, которые изображают их в качестве решений проблем развития. Затрагиваемое население зачастую неохотно воспринимает мегапроекты как наилучшее решение задач развития, поскольку для них минусы перевешивают плюсы. Иногда такой поляризованный взгляд на мегапроекты еще больше усиливает социальные конфликты и может привести к росту числа случаев коррупции со стороны определенных субъектов, преследующих экономические интересы. Очень важно регулировать такие проекты, делая упор на правах человека, чтобы принимать в расчет неравенство сил, а также смягчать и предотвращать их отрицательные последствия для соблюдения прав человека.

В. Пробелы в существующей нормативной базе

10. Увеличение числа мегапроектов и их осуществление без надлежащих гарантий прав человека создают опасную тенденцию для прав человека в целом, в том числе для прав человека на воду и санитарные услуги. Вследствие разнообразия таких проектов круг субъектов, участвующих в их реализации, тоже характеризуется разнообразием, и поэтому к этим субъектам и к различным типам проектов применяются различные нормативно-правовые рамки. Независимо от этого разнообразия, государства призваны играть важную роль и выполнять соответствующие обязательства в деле защиты прав человека, регулируя деятельность третьих сторон, с тем чтобы эти субъекты избегали негативных последствий своих действий, предотвращали или устраняли их. Негосударственные субъекты, включая международных доноров и многосторонние финансовые учреждения, также связаны обязательствами по международному праву прав человека и международному экологическому праву (A/71/302 и A/72/127).

11. Несколько международных документов регулируют деятельность ключевых международных субъектов в области развития, таких как финансовые учреждения и инвесторы, тесно связанные с мегапроектами. Однако эти документы зачастую не включают нормативное содержание прав человека на воду и санитарные услуги, а также принципы прав человека в целом и, с точки зрения

⁴ Asian Development Bank, “Meeting Asia’s Infrastructure Needs” (2017), pp. 39–44.

⁵ PricewaterhouseCoopers, “Understanding infrastructure opportunities in ASEAN”, Infrastructure Series report 1, 2017.

обеспечения их исполнения, являются слишком «мягкими». Например, Стандарты экологической и социальной деятельности Международной финансовой корпорации содержат руководящие принципы для сторон, ответственных за осуществление проектов и эксплуатацию построенных объектов, в целях выявления, предотвращения, смягчения и регулирования экологических и социальных рисков и воздействий, которые не носят обязательного характера и не базируются на правах человека. Внутренние документы финансовых учреждений также недостаточны и не включают в себя положения о правах человека в целом. Специальный докладчик выявил ряд международных доноров, не располагающих достаточными политическими и внутренними документами для включения прав человека на воду и санитарные услуги в стандарты деятельности и оперативные стандарты (A/71/302). Такие пробелы явно означают отсутствие адекватных гарантий при реализации мегапроектов.

12. Частные предприятия, включая как национальные, так и транснациональные корпорации, которые строят и эксплуатируют объекты в рамках мегапроектов, несут ответственность за соблюдение прав человека. Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций в отношении «защиты, соблюдения и средств правовой защиты» устанавливают стандарты в отношении обязанности государства по защите, ответственности деловых кругов за соблюдение прав человека и в отношении обеспечения жертвам нарушений, связанных с предпринимательской деятельностью, доступа к правосудию. Другим связанным с этим процессом является текущая работа Межправительственной рабочей группы открытого состава по транснациональным корпорациям и другим предприятиям в аспекте прав человека, мандат которой предусматривает разработку международного юридически обязывающего документа для регулирования деятельности транснациональных корпораций и других предприятий (резолюция 26/9 Совета по правам человека), который включает в себя положения о борьбе с нарушениями прав человека в контексте транснациональной предпринимательской деятельности, а также о привлечении физических и юридических лиц к ответственности за нарушения прав человека.

13. Как упомянуто выше, были разработаны рамочные документы для выявления, отслеживания и устранения экологических и социальных последствий деятельности международных субъектов, занимающихся вопросами развития. Однако они ориентированы на ограниченный круг субъектов или видов деятельности, несут в основном добровольный характер и не уделяют особое внимание специфике прав человека на воду и санитарные услуги. Кроме того, эти документы зачастую не в полной мере отражают нормативное содержание прав человека на воду и санитарные услуги и правозащитные принципы, поскольку они включены в них частично, что неизбежно приводит к пробелам в обеспечении защиты на практике, особенно в тех случаях, когда речь идет о мегапроектах.

С. Социальные конфликты и правозащитники

14. Последствия, обусловленные пробелами в области прав человека в существующей нормативно-правовой базе, а также неравенство сил между сторонами проектов и теми, на кого они влияют, привели к возникновению социальных конфликтов, касающихся, в частности, прав человека на воду и санитарные услуги. Группы населения, пострадавшие от таких негативных последствий, протестуют против мегапроектов различными способами – от мирных протестов до занятия зданий, имеющих отношение к проектам. Такие ситуации нередко вызывают реакцию со стороны заинтересованных субъектов, включая частных военных и охранных подрядчиков или государственные силы безопасности, а

также столкновения с сотрудниками, работающими над проектом, которые могут привести к стычкам с применением физической силы. Иногда конфликты также возникают из-за отсутствия консультаций или их неправильного проведения, когда интересы затрагиваемого населения не принимаются во внимание.

15. Правозащитники, выступающие за права тех, кто затронут мегапроектами, становились жертвами преследований, физических нападений и нанесения телесных повреждений, а порой они даже погибали. Среди многочисленных примеров можно привести один, связанный со строительством подземного нефтепровода под озером Оахе в Соединенных Штатах Америки, который был проложен без свободного, предварительного и осознанного согласия пострадавшего племени сиу. В период между получением разрешения в 2016 году и завершением строительства этого нефтепровода в 2017 году племя сиу решительно возражало против этого проекта, организуя мирные протесты, что привело к запугиванию, преследованию, агрессии и задержанию членов этого племени (USA 7/2016). Другим примером может служить район Помио в Папуа–Новой Гвинее, где в целях защиты своего права на питьевую воду жители деревень выступили с протестом против соглашения, в соответствии с которым коренные народы разрешат государству передавать землю в аренду той или иной компании. Протестующих избили и заперли на несколько дней в железных транспортных контейнерах без вентиляции и туалетов (PNG 1/2014). Еще один пример касается событий 2018 года, когда население округа Тутикорин в Индии организовало марш протеста против продолжающегося загрязнения подземных вод, предположительно вызванного работой медеплавильного завода компании «Sterlite Corper». В ходе этого марша полиция открыла огонь по протестующим, в результате чего не менее 12 человек было убито, а более 60 человек были ранены (IND 12/2018).

16. Кроме того, было выдвинуто несколько обвинений в том, что осуществление мегапроектов было связано с гонениями, возбуждением судебного дела и другими формами преследований правозащитников, что является нарушением целого ряда их прав, таких как право на свободу выражения мнений и свободу собраний. Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников подчеркнул, что с угрозами сталкиваются отдельные лица и группы лиц, выступающие против захвата земель, добывающих отраслей промышленности, лесной промышленности и крупномасштабных проектов развития, и что с этой точки зрения Латинская Америка и Азия являются самыми враждебными регионами для защитников прав человека, отстаивающих экологические права (A/71/281, пункты 31 и 34).

III. Воздействия, превентивные меры и меры по исправлению положения

17. Нормативное содержание прав человека на воду и санитарию и принципов прав человека обеспечивает основу для идентификации нарушений и ущемлений прав человека в результате воздействия мегапроектов на доступ к услугам, ответственных субъектов, а также путей продвижения вперед в осуществлении мегапроектов с учетом приоритетов затрагиваемого населения. Хотя воздействие мегапроектов в основном сосредоточено на доступности и качестве воды, не следует недооценивать сопутствующее воздействие на право на санитарные услуги. Права на воду и на санитарные услуги являются отдельными, но взаимосвязанными правами, и работа адекватных канализационных систем часто зависит от наличия достаточного количества воды.

18. Характерной особенностью воздействия мегапроектов является то, что оно ощущается за пределами национальных границ. Воздействие мегапроектов на

трансграничные водотоки включает загрязнение, происходящее в одной стране и затрагивающее жителей в другой стране, и удержание или чрезмерное использование воды в стране, расположенной выше по течению, что приводит к нехватке воды в странах, расположенных ниже по течению. В качестве примера можно привести 81 горнодобывающий проект на границе Гватемалы, Гондураса и Сальвадора, которые повлияли на количество и качество поверхностных вод в Гватемале и Гондурасе и, как следствие, на доступ к воде для жителей Сальвадора. В частности, река Лемпа, которая берет начало в Гватемале и протекает через Гондурас и Сальвадор, является крупнейшей и самой важной рекой, используемой Сальвадором для снабжения населения питьевой водой. Специальный докладчик поднял вопрос о трансграничном воздействии на водные ресурсы в ходе своего официального визита в Сальвадор и рекомендовал правительству вместе с соседними странами заключить «договоры, обеспечивающие рациональное управление бассейнами трансграничных рек и утверждающие, что использование воды в интересах человека имеет приоритет перед другими видами использования» (A/HRC/33/49/Add.1, пункт 98). Он вновь заявляет, что государства обязаны обеспечивать, чтобы любая деятельность, осуществляемая на их территории, не лишала другую страну возможности осуществлять право лиц, находящихся под ее юрисдикцией, на воду (см. замечание общего порядка № 15 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о праве на воду, пункт 31).

A. Наличие

19. Вода должна быть постоянно доступной в достаточном количестве для питья, личной гигиены и бытовых нужд. Поэтому при принятии решений об использовании водных ресурсов в рамках мегапроекта государства должны обеспечить механизмы и альтернативные источники воды, чтобы гарантировать, что его эксплуатация не приведет к истощению водных ресурсов и что постоянно будет иметься достаточное количество воды для питья и бытовых нужд. Некоторые мегапроекты, связанные, в частности, с производством опасных веществ, таких как металл, уголь и золото, истощают источники воды, поскольку вода используется для переработки таких веществ (A/HRC/21/48). В свою очередь, истощение водных ресурсов оказывает прямое влияние на жизнь коренных и других народов, которым эти ресурсы нужны для получения питьевой воды, для ведения натурального сельского хозяйства, для рыболовства и выпаса скота (A/HRC/18/35, пункт 31, и A/HRC/36/45/Add.2, пункт 58).

20. Приоритет в распределении воды должен отдаваться праву на воду для личных и бытовых нужд; однако при реализации мегапроектов приоритет часто отдается связанным с ними собственным потребностям в ущерб населению, которое зависит от этих ресурсов. Несколько существующих мегапроектов показали воздействие на доступность воды для людей, когда приоритет при распределении был отдан потребностям эксплуатации данного объекта. Примерами такой практики являются гидравлический разрыв пласта, или «гидроразрыв», интенсивное земледелие, производство энергии, промышленное производство или проекты отвода воды, которая ранее использовалась для питьевых или бытовых целей, в другие жилые районы или инфраструктуры. Например, сталелитейная компания «POSCO Corrogation» реализовала в Индии несколько проектов, включая горнодобывающую промышленность, сталелитейный комбинат и сопутствующую инфраструктуру. В результате осуществления этих проектов забрали 120 млрд литров воды, которая использовалась для бытовых целей, что серьезно подорвало возможность семей получать воду в достаточном количестве для использования в быту (IND 7/2013). Еще одним примером может служить

Истапалапа в Мехико, где вода отводилась для снабжения других жилых и торговых районов, а также для реализации мегапроектов. Согласно сообщениям, в результате многие люди в этом районе имели ограниченный доступ к воде (A/HRC/36/45/Add.2, пункт 21).

21. Приоритет водопотребления людьми в одной стране порой вступает в коллизию с таким же приоритетом в другой стране. Проект по использованию водных ресурсов высокогорья в Лесото, основанный на двустороннем соглашении между Лесото и Южной Африкой, является самым крупным проектом переброса воды в Африке, который достигается в результате строительства плотин для переброски воды из Лесото в Южную Африку. Этот проект по переброске воды приводит к парадоксальной ситуации, когда несколько деревень вблизи плотин не имеют доступа к воде, хотя водохранилище находится в непосредственной близости от них, – а это уже яркий пример экологической несправедливости. Как подчеркнул Специальный докладчик, несколько водохранилищ в Лесото дают воду Южной Африке, но в итоге некоторая часть племени басото страдает от жажды (A/HRC/42/47/Add.1).

22. Оценка воздействия на права человека, касающиеся воды и санитарных услуг, должна обеспечить, чтобы приоритет был отдан использованию воды для нужд человека и домашнего хозяйства, а в случае, если воду отводят для удовлетворения потребностей мегапроектов, обязательно должны быть альтернативные решения. Такие альтернативные решения должны быть увязаны с соответствующими стандартами в области прав человека и должны обеспечивать уважение культурных ценностей затронутого населения. Кроме того, следует принять меры для обеспечения перемещенного населения адекватными системами водоснабжения и канализации.

В. Доступность

23. Мегапроекты могут повлиять на физическую доступность воды в результате истощения или загрязнения водных источников. Такое воздействие вынуждает пострадавшее население искать другие источники воды, которые зачастую расположены дальше от первоначального источника. Например, в Аргентине в результате строительства плотины Нихуельской гидроэлектростанции высохла река Атуэль и повысился уровень засоления, что негативно сказалось на доступности и качестве питьевой воды для населения в провинциях Мендоса и Ла-Пампа (ARG 1/2014). Пострадавшее население было вынуждено полагаться на альтернативные услуги, такие как доставка воды в бочках или цистернах с водой из другого источника.

24. Женщины и девочки особенно затронуты мегапроектами, поскольку они нередко берут на себя роль поставщиков воды и им приходится тратить больше времени на доставку воды или выбирать опасные пути, когда вода недоступна. Например, в Колумбии строительство плотины Эль-Серкардо, расположенной в муниципалитете Ла-Гуахира, привело к временному высыханию реки на некоторых участках. В результате было прекращено водоснабжение коренных народов вайю, а женщины и дети были вынуждены преодолевать большие расстояния, чтобы добираться до колодца и доставлять воду на ослах (COL 8/2016).

25. Оценка воздействия на права человека, касающиеся воды и санитарных услуг, должна включать планы и практические меры по недопущению воздействия на физическую доступность водных источников или объектов канализации и, в случае необходимости, по предоставлению альтернативных услуг. Кроме того, надо принимать во внимание воздействие на доступ

к канализационным системам, которое является следствием отсутствия доступа к воде.

С. Качество и безопасность

26. Загрязнение воды или ухудшение ее качества веществами, используемыми в некоторых мегапроектах, является существенным фактором, обусловленным методами управления водными ресурсами. В частности, мегапроекты в горнодобывающем секторе и других отраслях промышленности, использующих опасные вещества, создают риски для качества воды в случае неэффективного управления и стихийных бедствий. Опасные вещества, используемые в мегапроектах, могут высвобождаться, сбрасываться или сливаться в водные системы и загрязнять источники воды не только для населения, проживающего в непосредственной близости от районов реализации проекта, но и для населения, проживающего ниже по течению. Например, в 2014 году река Сонора в Мексике была загрязнена подкисленными фильтрами сульфата меди в результате прорыва резервуара для опасных промышленных отходов, эксплуатируемого горнодобывающей компанией «Buenavista del Cobre» (MEX 10/2016). Тогда осадок, содержащий загрязняющие вещества, попал в источники питьевой и хозяйственно-бытовой воды для населения и создал серьезную угрозу для здоровья. Другой известный ряд случаев связан с обрушением резервуаров для опасных промышленных отходов в Бразилии – эти случаи описаны в следующем разделе настоящего доклада.

27. Агропромышленная деятельность тоже может приводить к загрязнению источников воды в результате использования пестицидов и удобрений. Например, в 2015 году река Ла-Пасьон в Гватемале, которая обеспечивала водой для бытовых нужд около 12 000 человек, была загрязнена малатионом, якобы используемым компанией по производству пальмового масла. Вследствие этого загрязнения люди не могли использовать воду из этой реки для питья и мытья из-за опасности для здоровья (GTM 4/2015). А в Камбодже в 2011 году вследствие передачи земли в концессию пяти камбоджийским дочерним предприятиям китайского предприятия по производству сахарного тростника пруды и реки, которые служили источниками воды для людей, были загрязнены отходами и химическими веществами, используемыми на полях сахарного тростника (KHM 6/2018).

28. Доступ к воде низкого качества обусловлен не только загрязнением водных источников, но и предоставлением неадекватных услуг. В уже упомянутом выше случае с плотиной Нижуельской гидроэлектростанции в Аргентине был проложен водопровод для обеспечения населения питьевой водой; однако инфраструктура не отвечала минимальным требованиям, а вода, подаваемая из водопровода, построенного в качестве альтернативного источника, нередко была грязной и зараженной (ARG 1/2014).

29. **Оценка воздействия на права человека, особенно на права, касающиеся воды и санитарных услуг, должна учитывать то, как сбросы сточных вод в результате осуществления мегапроектов влияют на качество воды, и наличие превентивных мер, направленных на то, чтобы загрязнения водных ресурсов вообще не было. Альтернативные источники в качестве средства исправления положения должны отвечать стандартам качества питьевой воды.**

D. Ценовая доступность

30. Хотя мегапроекты могут не оказывать прямого влияния на ценовую доступность водоснабжения и санитарных услуг, отсутствие доступа к исходным источникам воды и их наличия в результате осуществления мегапроектов приводит к тому, что население прибегает к альтернативным источникам воды, которые могут быть менее доступными по цене. Например, в результате загрязнения водных ресурсов горнодобывающими предприятиями в бассейне реки Серро-де-Паско в Перу некоторые жители использовали в качестве альтернативных источников воды неглубокие колодцы; однако из-за присутствия тяжелых металлов в таких альтернативных источниках в качестве питьевой воды использовалась в основном бутилированная вода, а цена на нее была для этого населения высокой (PER 1/2018).

31. Оценка воздействия на права человека, касающиеся воды и санитарных услуг, должна обеспечивать, чтобы воздействие на доступность, наличие и качество воды не приводило к вторичному воздействию, то есть к тому, что альтернативные источники воды становятся недоступными по цене или системы канализации в тех районах, куда переместили население, становятся недоступными по цене.

E. Приемлемость

32. Мегапроекты не оказывают прямого влияния на приемлемость водоснабжения и санитарных услуг. Однако отсутствие доступа к исходным источникам воды и их наличия в результате осуществления мегапроектов может привести к тому, что население будет прибегать к таким системам водоснабжения и канализации, которые нельзя считать приемлемыми.

33. Оценка воздействия на права человека, касающиеся воды и санитарных услуг, должна обеспечивать недопущение или смягчение вторичного воздействия, заключающегося в том, что альтернативные источники воды и санитарные услуги становятся неприемлемыми.

F. Доступ к информации

34. Доступ к информации особенно актуален в контексте мегапроектов, поскольку эти проекты связаны с большими массивами технической информации, которую непросто понять общественности. Кроме того, возникают трудности в силу того, что информация такого рода якобы представляет собой конфиденциальную деловую информацию. Как повторил Специальный докладчик по вопросу о последствиях для прав человека экологически обоснованного регулирования и удаления опасных веществ и отходов, «информация, имеющая отношение к защите... прав человека, никогда не должна считаться конфиденциальной» (A/HRC/30/40, пункт 101).

35. Доступ к информации имеет огромное значение для людей, затронутых мегапроектами, поскольку он дает им возможность участвовать в принятии решений, принимать меры или подавать юридические или административные жалобы на подотчетных субъектов. Такие права перекликаются с понятием ответственности в рамках системы подотчетности, которое касается предъявляемого к субъектам требования давать разъяснения и разумное обоснование своих действий, бездействия и решений затрагиваемым ими лицам, а также общественности в целом (A/73/162, пункт 59). Кроме того, в Рамочные принципы в области прав человека и окружающей среды (принцип 7) включена обязанность

государства давать общественности доступ к информации путем сбора и распространения информации и предоставления недорогостоящего, эффективного и своевременного доступа к ней любому человеку по его просьбе.

36. Оценка воздействия на права человека, касающиеся воды и санитарных услуг, должна обеспечивать, чтобы предоставляемая информация была актуальной, относящейся к делу и своевременной. Необходимо также, чтобы соответствующее население могло получить доступ к ней с помощью таких средств, которые есть в его распоряжении, и она должна быть изложена таким образом, чтобы она была понятной для этого населения.

G. Участие

37. Во многих случаях негативное воздействие мегапроектов связано с отсутствием надлежащих консультаций с затрагиваемым населением. Консультации помогают участникам мегапроектов понять социально-культурные особенности водосборного бассейна и региона, проблемы и трудности местных жителей, а также отношение коренных народов к водным ресурсам и то, как они управляют этими ресурсами. Решения должны приниматься совместно с заинтересованными людьми, и любой проект развития не должен осуществляться без свободного, предварительного и осознанного согласия этих людей, с которыми должны проводиться добросовестные консультации (Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, статья 32). В более общем плане государства обеспечивают и облегчают участие общественности в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды, и учитывают мнения общественности в процессе принятия решений (рамочные принципы в области прав человека и окружающей среды, принцип 9). Корпорации тоже должны выявлять потенциально затрагиваемые группы и другие заинтересованные стороны, обеспечивая, чтобы такие группы участвовали в конструктивных консультациях (Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, принцип 18).

38. Например, в 2013 году Верховный суд Мексики вынес постановление по иску представителей народа яки, согласно которому были нарушены имеющиеся у этого народа права человека на данную территорию, на консультации и на здоровую окружающую среду в результате осуществления проекта «Акведук Независимости» (акведук, по которому вода из реки Яки поступает в город Эрмосильо)⁶. Суд постановил, что оценка воздействия на окружающую среду, в соответствии с которой в 2011 году было выдано разрешение на эксплуатацию «Акведука Независимости», была необоснованной, поскольку власти не выполнили свой долг по получению свободного, предварительного и осознанного согласия народа яки, непосредственно затронутого этим проектом. В соответствии с этим постановлением Суда в 2013 году министр по вопросам окружающей среды инициировал процесс консультаций с народом яки (MEX 10/2015).

39. Оценка воздействия на права человека, касающиеся воды и санитарных услуг, должна идентифицировать затрагиваемое население, включая население, доступ которого к воде и санитарным услугам подвергается как прямому, так и косвенному воздействию. Консультации с населением следует проводить добросовестно, а проект должен быть инициирован только после получения свободного, предварительного и осознанного согласия затрагиваемого населения.

⁶ Supreme Court of Mexico, *Amparo en Revisión 631/2012*, May 2013.

Н. Доступ к средствам правовой защиты

40. Механизмы рассмотрения жалоб, привлечения к ответственности и возмещения ущерба имеют огромное значение для затрагиваемого населения, поскольку оно должно иметь возможность требовать возмещения за нарушения своих прав человека в результате осуществления мегапроектов, особенно в тех случаях, когда данное население не имело возможности принять участие в консультациях на ранних этапах мегапроекта. Государства должны обеспечивать доступ к эффективным средствам правовой защиты в случае нарушений прав человека и национального законодательства, касающегося окружающей среды (рамочные принципы в области прав человека и окружающей среды, принцип 10). В тех случаях, когда речь идет о предприятиях, Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека также предусматривают, что государства обязаны создавать механизмы «для предупреждения, расследования, наказания и возмещения ущерба», нанесенного в результате нарушений прав человека, совершенных компаниями на территории данных государств (принцип 1). Кроме того, в тех случаях, когда «предприятия устанавливают, что они оказали отрицательное воздействие или способствовали ему, им следует в рамках законных процессов возмещать причиненный ущерб или сотрудничать с целью его возмещения» (принцип 22).

41. Доступ к средствам правовой защиты должен сочетаться с системой правоприменения, гарантирующей использование этих средств. Одним из примеров неисполнения законодательства является случай негативного воздействия на единственный источник питьевой воды в населенных пунктах, пострадавших от сброса воды с гидроэлектростанции «Байо Анчикая» в Колумбии. В 2001 году были приняты меры по возмещению ущерба и восстановлению водоема, однако они не были реализованы по меньшей мере до 2013 года. Соответствующей компании и правительству было предписано выплатить компенсацию пострадавшим людям. Однако это постановление неоднократно обжаловалось, и пока нет никакой информации о том, что меры по возмещению ущерба были приняты к сегодняшнему дню (COL 4/2013).

42. **Оценка воздействия на права человека, касающиеся воды и санитарных услуг, должна определять, существуют ли адекватные гарантии должного и своевременного принятия мер по возмещению ущерба и выплате компенсации. Нужна соответствующая законодательная база правоприменения для обеспечения возмещения ущерба.**

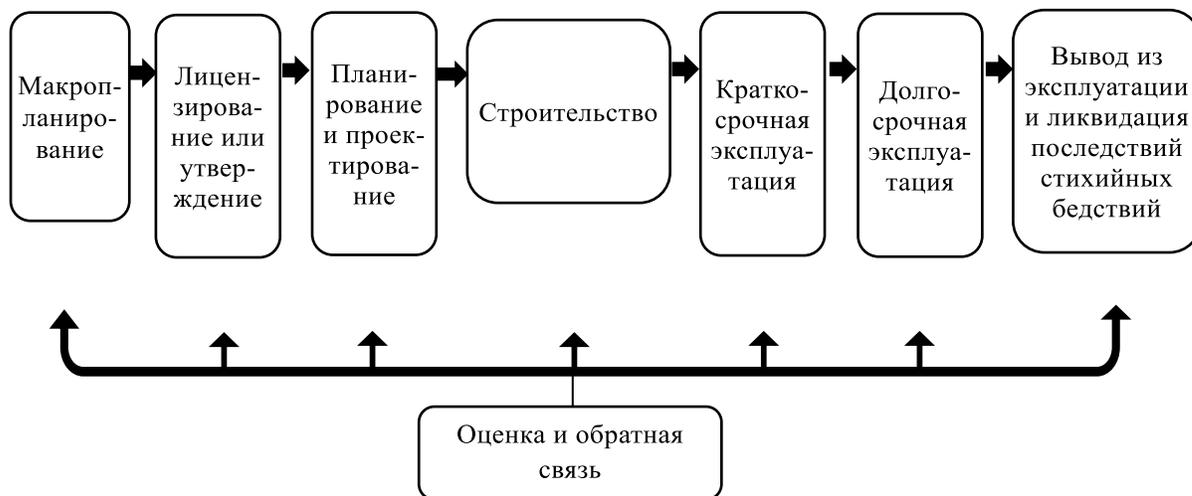
IV. Включение прав человека на воду и санитарные услуги в жизненный цикл мегапроекта

43. Специальный докладчик настоящим закладывает основу цикла мегапроектов в целях осуществления прав человека на воду и санитарные услуги; этот цикл состоит из семи этапов, каждый из которых влечет за собой различные виды воздействия на доступ к воде и санитарным услугам, определенные проблемы, а также факторы, содействующие осуществлению прав человека на воду и санитарные услуги⁷. Он разъясняет каждый этап цикла мегапроектов и приводит перечень вопросов, которые дают подотчетным субъектам представление о том, как надо выполнять свои обязательства и обязанности в области прав человека. Такие вопросы вытекают из существующих норм и принципов в области

⁷ См. подробную диаграмму цикла URL: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/MegaProjects.aspx>.

прав человека и поэтому направлены на то, чтобы служить руководством к действию, а не создавать новые стандарты или обязанности.

Этапы цикла мегапроектов



44. Эти семь этапов мегапроектов не всегда применяются ко всем мегапроектам и к каждому циклу конкретного мегапроекта. Смысл этих этапов скорее заключается в том, чтобы показать образец, и в их основе – этапы принятия решений, которые являются общими для нескольких типов мегапроектов. Таким образом, эти этапы необязательно представляют собой линейный график, и есть такие вопросы прав человека, которые переходят из одного этапа в другой, порой в тех случаях, когда трудности и передовые методы, выявленные на одном этапе, приводят к последствиям на дальнейших этапах. Первые два этапа – этап макропланирования и этап лицензирования или утверждения – относятся к общим процедурам, существующим в той или иной стране, а последующие этапы – от планирования до вывода из эксплуатации мегапроектов – описывают этапы, имеющие отношение к мегапроекту.

45. Этот цикл дополняется сквозным этапом, а именно оценкой на различных этапах данного мегапроекта с упором на права человека на воду и санитарные услуги. Оценка – это конструктивный процесс получения знаний, обеспечивающий обратную связь на различных этапах последующих мегапроектов. Оценка осуществления прав человека на воду и санитарные услуги включает изучение последствий мегапроектов для прав человека на воду и санитарные услуги, включая доступ к информации и средствам правовой защиты, а также участие затрагиваемых лиц (см. раздел III).

Вопрос 1: Принимаются ли во внимание уроки, извлеченные из оценок на одном этапе, в качестве полезного накопленного опыта, который надо учитывать на последующих этапах мегапроектов или в рамках новых мегапроектов?

46. Уроки, извлеченные из оценки воздействия на права человека, особенно на воду и санитарные услуги, проводимой на различных этапах одного мегапроекта или различных мегапроектов, должны учитываться на последующих этапах жизненного цикла данного мегапроекта и в рамках других новых мегапроектов.

Такая процедура обеспечивает постепенное совершенствование процессов концептуальной разработки, реализации и функционирования мегапроектов, а также недопущение повторения нарушений прав человека.

A. Макропланирование

47. Макропланирование – это этап, на котором разрабатываются национальные повестка дня и планы в области развития, а также определяются средства достижения соответствующих целей. Это этап, на котором мегапроекты впервые определяются в качестве основных элементов программы развития, а затем разрабатываются концепции. На этом этапе начинают формироваться некоторые аспекты мегапроектов, такие как область их реализации, продолжительность и задействованные субъекты. Хотя макропланирование редко воспринимают как часть какого-либо конкретного мегапроекта, оно является стратегическим этапом, поскольку позволяет субъектам учитывать совокупное и кумулятивное воздействие мегапроектов, включенных в программу развития.

Вопрос 2: Есть ли в национальном плане развития прямое упоминание оценки воздействия, которая включает право человека на воду и санитарные услуги?

48. Права человека на воду и санитарные услуги имеют отношение не только к национальному планированию в сфере водоснабжения: они должны также учитываться в других национальных планах развития и улучшения инфраструктуры, включая проекты, которые могут влиять на различные элементы нормативного содержания этих прав, в том числе на качество и наличие воды. Важно, чтобы водоснабжение и санитарные услуги, особенно воздействие на доступ к этим услугам, учитывались при разработке стратегий и планов действий даже в такой сфере, как развитие инфраструктуры, которая, казалось бы, не имеет никакого отношения к водоснабжению и санитарным услугам.

49. Развитие промышленности и мегапроектов стимулируется как национальной политикой в области развития, так и политикой в конкретной отрасли. Например, в Бангладеш споры вокруг утверждения новой национальной угольной политики и введения общенационального запрета на добычу угля открытым способом в этой стране заблокировали начало реализации проектов добычи угля, в частности проекта «Phulbari Coal», которые уже были включены в контракт, заключенный между правительством Бангладеш и «Global Coal Management Resources», на разведку и добычу угля после получения в 2005 году разрешения от правительства, основанного на экологической экспертизе (BGD 7/2011). Совсем недавно – в 2017 году – в Сальвадоре был принят закон о запрете добычи металлов, который запрещает добычу именно металлов, а другие крупномасштабные разработки были ограничены в связи с политическим климатом, сложившимся вокруг принятия этого закона⁸.

Вопрос 3: Основывается ли разработка национальных планов развития на процессе консультаций?

⁸ Decreto No. 639, Ley de Prohibicion de la minería metalica (2017).

50. Консультации с населением могут проводиться в рамках оценки воздействия на права человека или в качестве самостоятельного процесса. Мнения и озабоченности гражданского общества должны приниматься во внимание при принятии важнейших решений, касающихся, в частности, программ развития, и ни один проект в области развития не должен осуществляться без свободного, предварительного и осознанного согласия затрагиваемых народов, с которыми надо проводить добросовестные консультации (статья 32 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов). Например, Того осуществляет «план действий жителей деревень», чтобы определять приоритетные действия для каждого населенного пункта, и применяет его в качестве основы для выбора мегапроектов⁹. На Мальдивских островах выборные советы несут ответственность за разработку планов развития данного острова и должны разрабатывать их с участием общественности. Правительство Мальдивских островов формулирует национальную программу развития с учетом планов развития островов, представленных советами островов в соответствии с Законом о децентрализации административных округов Мальдивских островов¹⁰.

Вопрос 4: Соответствует ли законодательная и нормативная база правам человека на воду и санитарные услуги, которые играют ведущую роль на этапе макропланирования?

51. Правительственные структуры играют главную роль в разработке программ и стратегий развития. Правовые и политические рамки, включающие международные обязательства в области прав человека, служат руководством при разработке этих программ в соответствии со стандартами и принципами в области прав человека. Стратегии и законы, основанные на правах человека, могут заложить фундамент и дать руководящие принципы для обеспечения того, чтобы мегапроекты, включенные в национальные планы развития, соответствовали правам человека на воду и санитарные услуги.

52. Законодательство и политика в области окружающей среды зачастую рассматриваются в качестве адекватной основы для обеспечения защиты прав человека в рамках мегапроектного цикла. Однако, хотя охрана окружающей среды дает определенные гарантии, они неодинаковые и не гарантируют в такой же степени права человека на воду и санитарные услуги, в том числе потому, что в них далеко не всегда учитываются физическая доступность, доступность по цене и приемлемость водоснабжения и санитарных услуг. В то время как некоторые законодательные акты сосредоточены на здоровье человека и окружающей среде, другие законодательные акты по охране водных ресурсов посвящены в первую очередь охране экосистем, экологической безопасности водоемов, отсутствию загрязнения воды или выживаемости видов, обитающих в данном водоеме или зависящих от него. Эта охрана обычно не обеспечивает адекватного решения вопроса о том, каким образом водоснабжение может удовлетворить основные потребности людей, которые используют его для питья или бытовых целей.

⁹ Документ, представленный Того.

¹⁰ Документ, представленный Мальдивскими островами.

Вопрос 5: Проводилось ли сравнительное исследование альтернативных мегапроектам вариантов на стадии макропланирования?

53. Включение мегапроектов в национальную политику и стратегию часто воспринимается как само собой разумеющееся в качестве естественного способа развития. Однако при таком подходе игнорируются различные концепции развития, которые все чаще выдвигаются рядом движений гражданского общества и ученых.¹¹ Государства должны учитывать как позитивное, так и негативное влияние мегапроектов на права человека. Такой баланс должен основываться на принципе необходимости, который требует от государств принятия решения о том, является ли выбранный мегапроект самым подходящим вариантом ускорения экономического роста и наименее интрузивной мерой, которая не нанесет ущерба правам человека, в том числе праву на доступ к воде и санитарным услугам. При наличии нескольких вариантов политики государства-участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах должны принять вариант, наименее ограничивающий права, предусмотренные Пактом (E/C.12/2007/1, пункт 8(d)). Государствам следует изучить вопрос о том, существуют ли альтернативные варианты достижения тех же самых целей. Прежде чем принимать решение о реализации мегапроектов, следует провести тщательное сравнительное исследование различных технических вариантов и их воздействия на затрагиваемое население.

В. Лицензирование или утверждение

54. Лицензирование или утверждение мегапроекта – это процесс, в рамках которого государственные органы выдают разрешение на его реализацию после проверки его соответствия законам и нормативным актам. Мегапроект может быть лицензирован в рамках процесса внешнего аудита, в ходе которого он оценивается не государственными органами, а иными субъектами, или может утверждаться государственными органами. Во многих странах этот процесс осуществляется органами с участием представителей гражданского общества. Оценки экологических или социальных последствий служат базой для таких процессов и исследований, а органы, уполномоченные выдавать разрешения, являются ключевыми элементами системы предотвращения, сведения к минимуму и смягчения последствий. Независимо от формального характера процедуры, лицензирование, выдача разрешений или утверждение мегапроектов являются важными мерами, гарантирующими их соответствие правам человека на воду и санитарные услуги.

Вопрос 6: Являются ли процессы участия, особенно затрагиваемого населения, частью этапа лицензирования/утверждения?

55. Раньше лицензии на мегапроекты обычно выдавались еще до того, как общественность узнавала о них и начинала мобилизацию людей или просила, чтобы ее привлекли к участию в процессе лицензирования. Следует проводить надлежащие консультации с затрагиваемым населением в качестве обязательного шага еще до выдачи лицензии или утверждения, а если дело обстоит иным образом, должна быть возможность аннулирования разрешения после

¹¹ Demaria, Federico et al. "What is Degrowth? From an Activist Slogan to a Social Movement", *Environmental Values*, № 22, том 2 (2013), стр. 191-215.

проведения консультаций, состоявшихся уже после выдачи разрешения. Судебные процедуры и механизмы рассмотрения жалоб или разрешения споров, в частности административные процедуры рассмотрения жалоб, являются для затрагиваемого населения ключевыми инструментами оспаривания лицензирования, утверждения и санкционирования мегапроектов.

Вопрос 7: Является ли оценка осуществления прав человека на воду и санитарные услуги предварительным условием предоставления лицензии/одобрения?

56. Перед выдачей разрешения или лицензии на осуществление проекта государства обязаны точно оценить возможные последствия мегапроекта для прав человека на воду и санитарные услуги. В случае нарушений прав человека, связанных с загрязнением воды и чрезмерным забором воды в результате действий государств, государства, возможно, нарушили свои обязательства в области прав человека ([A/HRC/27/55](#), пункт 20).

57. Решения некоторых механизмов лицензирования или утверждения основаны на информации, полученной в результате оценок воздействия, которые нередко проводятся под сильным влиянием деловых интересов и не отражают права человека. Отчасти это объясняется слабостью и неэффективностью природоохранного законодательства или отсутствием правовых рамок, устанавливающих обязанности по оценке мегапроектов и их последствий для прав человека на воду и санитарные услуги, сфера охвата которых обычно отличается от сферы охвата оценок воздействия на окружающую среду. Укрепление правозащитной направленности экологических оценок, а также потенциала учреждений, проводящих такие оценки, является одним из важнейших элементов достижения успеха на данном этапе.

Вопрос 8: Предусмотрена ли периодическая процедура повторной оценки или возобновления лицензии?

58. Разрешение на осуществление связанной с мегапроектами деятельности выдается на определенный срок, и нередко отсутствуют механизмы надзора за тем, соответствует ли проект по-прежнему тем требованиям, которые были установлены в то время, когда состоялась выдача лицензии или разрешения. Лицензия, даже после ее предоставления, должна периодически заново анализироваться, особенно в случае внесения изменений, затрагивающих суть мегапроекта, или в случае, когда последствия для окружающей среды и прав человека затрагиваемых групп населения изменились непредвиденным образом.

59. Есть несколько способов мониторинга лицензированных мегапроектов. Например, в 2018 году Совет по контролю за загрязнением окружающей среды штата Тамил-Наду (Индия) отказался продлить лицензию на продолжение работы медеплавильного завода «Sterlite Copper», поскольку компания не соблюдала природоохранное законодательство, а уровень содержания металлического свинца был в 4–55 раз выше уровня, считающегося безопасным для питьевой воды, в деревнях, расположенных вблизи этого завода (IND 12/2018). В некоторых странах существуют механизмы систематического мониторинга деятельности в рамках мегапроекта после выдачи первоначального разрешения. В Чили, где отсутствует практика периодического повторного рассмотрения

экологических лицензий, требуется проведение новой оценки воздействия в случае внесения в проект существенных изменений¹². На Мальдивских островах правительство имеет право закрыть любой проект, который может оказывать нежелательное воздействие на окружающую среду, и отозвать любые лицензии на эксплуатацию в случае несоблюдения правил более одного раза¹³.

С. Планирование и проектирование

60. Фактический жизненный цикл конкретного мегапроекта начинается на стадии планирования и проектирования, на которой определяются его практические и технические аспекты. На этом этапе, известном также как предпроектное планирование, учитываются спецификации проекта и осуществляется выбор стратегии, средств, методов и ресурсов для реализации, а также определяется место для возведения и эксплуатации объекта.

Вопрос 9: Была ли проведена предварительная оценка воздействия, основанная на учете прав человека, включая права человека на воду и санитарные услуги, на этапе планирования?

61. Как государственные, так и частные компании, участвующие в мегапроектах, несут ответственность за инкорпорирование и проведение предварительной оценки, основанной на правах человека, на этапе планирования мегапроекта. При соблюдении принципа должной осмотрительности деловым кругам следует оценивать фактическое и потенциальное воздействие их деятельности на права человека, интегрировать полученные результаты и принимать соответствующие меры, отслеживать меры реагирования и сообщать, что делается в качестве реакции на выявленные последствия (Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, принцип 17).

62. Оценка потенциального воздействия мегапроектов зачастую проводится на ранних этапах жизненного цикла. Однако в большинстве случаев такие оценки сосредоточены на анализе воздействия мегапроектов на физическую и биологическую среду, тогда как последствия для прав человека игнорируются. Оценки экологических последствий учитывают потенциальное воздействие мегапроектов на водные ресурсы и могут способствовать обеспечению их качества, доступности или экологической безопасности. Однако стандарты качества питьевой воды или ситуации, когда мегапроекты влияют на доступ затрагиваемого населения к питьевой воде и санитарным услугам, могут не учитываться конкретно в этих оценках. Важно, чтобы оценки воздействия на окружающую среду включали оценку потенциальных экологических последствий мегапроектов с точки зрения воздействия на питьевую воду затрагиваемого населения. Например, согласно Закону Мальдивских островов о защите и сохранении окружающей среды, необходимо, чтобы до осуществления любого проекта, который может повлиять на окружающую среду, был представлен доклад об оценке воздействия на окружающую среду, содержащий информацию о воде и взаимосвязи между природными ресурсами и населением, проживающим в этом районе¹⁴.

¹² Документ, представленный Чили.

¹³ Документ, представленный Мальдивскими островами.

¹⁴ Ibid.

Вопрос 10: Включены ли меры по смягчению и предотвращению последствий в процесс рассмотрения на этапе планирования?

63. Мегапроекты часто затрагивают большую группу населения и оказывают долгосрочное влияние на их жизнь. Постоянное воздействие мегапроектов ведет к экологическому ущербу, который, уже в силу самой его природы, невозможно устранить и трудно смягчить и который может сохраняться в течение нескольких поколений. Из этого следует, что при отсутствии должного учета возмещение причиненного вреда требует времени и ресурсов, а порой речь идет о непоправимом в краткосрочной или среднесрочной перспективе ущербе, который травмирует затронутое население. Поэтому государствам следует уделять особое внимание превентивным мерам по предотвращению или смягчению последствий для прав человека, в частности прав на воду и санитарные услуги, вместо того чтобы допускать возможность таких негативных последствий. Уже на этапе планирования следует рассматривать планы действий в чрезвычайных ситуациях, вызванных мегапроектами или крахом таких проектов.

64. Применение принципа предосторожности на данном этапе является важным шагом, особенно в отношении воздействий с высоким уровнем неопределенности. Суть этого принципа заключается в том, чтобы избежать принятия мегапроекта или одобрения некоторых его параметров в то время, когда окончательные научные данные о его последствиях являются неполными. В число последствий, которые надо учитывать, входят воздействие на качество и количество водных источников и связанные с этим последствия для наличия питьевой воды или воды для других бытовых нужд, в частности, когда речь идет о группах населения, находящихся в уязвимом положении. Закон об охране окружающей среды Уругвая устанавливает принцип предосторожности, позволяющий Министерству жилищного строительства, территориального планирования и охраны окружающей среды действовать на территории страны в целях предотвращения или приостановления действий или деятельности, которые могут оказать воздействие на окружающую среду¹⁵.

Вопрос 11: Предусмотрены ли процессы участия, особенно затрагиваемого населения, в принятии решений на ранних этапах планирования и проектирования?

65. Затрагиваемое население должно участвовать в принятии решений с самого начала этапа планирования и проектирования. Основные заинтересованные стороны должны получить необходимые средства адекватной оценки возможных последствий мегапроектов для прав человека на воду и санитарные услуги. Поэтому необходимо обеспечить достаточное время и ресурсы, транспарентность доступа к информации и взаимодействие между планировщиками мегапроектов и заинтересованными сторонами, включая гражданское общество, для того чтобы обе стороны могли принимать решения, планировать и проводить в жизнь адекватные и эффективные меры, особенно для того, чтобы подотчетные субъекты могли защищать, поощрять и осуществлять права человека на воду и санитарные услуги. Участие является одним из прав человека, и государства имеют соответствующие обязанности по его обеспечению (A/69/213).

¹⁵ Документ, представленный Уругваем.

Вопрос 12: Предусмотрены ли конкретные меры в интересах людей, которые будут перемещены в результате реализации мегапроекта? Основаны ли эти меры на рамочных документах по правам человека?

66. Мегапроекты зачастую ведут к перемещению населения, которое вынуждено переезжать на новое место, где должны быть системы водоснабжения для питья, бытовых нужд, производства продовольствия, земледелия или животноводства, а также системы канализации. Переселенцы нередко сталкиваются с тем, что новые дома и базовые услуги, такие как водоснабжение и канализация, обещанные им до переселения, не предоставляются или, если же и предоставляются, то не работают. Например, в июне 2017 года после объявления территории, на которой обосновалась община лагуна ларга в Гватемале, природным заповедником армия и полиция насильно выселили ее из своей деревни, а затем разместили в лагере в штате Кампече в Мексике, где не было ни питьевой воды, ни канализации (GTM 5/2017).

67. Подотчетные субъекты должны включить в процессы планирования и разработки мегапроектов тщательный анализ необходимости перемещения населения. В тех случаях, когда перемещение неизбежно, они должны подготовить планы по обеспечению достаточного количества воды до и после выселения людей. Все меры по переселению, включая обеспечение водой и системами канализации, должны соответствовать принципам прав человека и должны быть приняты в полном объеме еще до переселения затрагиваемых лиц из районов их первоначального проживания (Основные принципы и руководящие указания, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития, пункт 44). Подотчетные субъекты должны обеспечивать, чтобы выселяемые лица или группы лиц имели гарантии того, что в назначенных местах переселения они будут обеспечены жильем, услугами, материалами и инфраструктурой, такими как системы водоснабжения и канализации (там же, пункты 52 и 55).

D. Строительство

68. Строительство – это этап, на котором меры, принимаемые подотчетными субъектами, оказывают прямое влияние на население и его доступ к воде и санитарным услугам.

Вопрос 13: Ясны ли обязательства и обязанности субъектов, касающиеся прав человека, на этапе строительства?

69. Для надлежащего обеспечения подотчетности надо ясно определить, кто несет ответственность, кто может привлекать субъекты к ответственности и за что субъекты должны нести ответственность. Ясное понимание того, кто несет ответственность и обязанности в области прав человека на этапе строительства, имеет огромное значение для идентификации тех, кто также несет ответственность за предоставление разъяснений и обоснований и за применение санкций и принятие мер по исправлению положения в случае нарушений и злоупотреблений (A/73/162, пункт 90). В частности, на этапе строительства участие частного сектора укладывается в сложную систему, поскольку мегапроекты охватывают широкий круг технических специалистов и цепочку поставок, которая включает в себя различных подрядчиков и субподрядчиков в дополнение к главному застройщику. Независимо от их места в производственно-сбытовой

печенье частные предприятия, участвующие в мегапроектах, отвечают за соблюдение прав человека и устранение возникающих отрицательных последствий для прав человека (Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, принцип 11).

Вопрос 14: Принимаются ли меры по урегулированию социальных конфликтов?

70. На этапе строительства могут возникать социальные конфликты, поскольку затронутое население видит угрозу для своей питьевой воды, питания, среды обитания или собственности на землю. Как показано в предыдущем разделе, в ходе таких конфликтов правозащитники и общественные лидеры часто подвергаются преследованиям и угрозам. Такие столкновения часто происходят на этапе строительства, когда затронутому населению становится известно, что лицензия на реализацию мегапроекта уже выдана, а люди осознают, что с ними не советовались должным образом или что их доводы не были услышаны. Государства, деловые круги и инвесторы обязаны принимать конкретные меры по деэскалации конфликтов, а также реагировать на требования правозащитников, в том числе устранять коренные причины таких конфликтов, связанные, в частности, с неравенством сил, коммерциализацией и коррупцией.

Е. Краткосрочная эксплуатация

71. Этап эксплуатации начинается с того момента, когда инфраструктура мегапроекта начинает использоваться в запланированных целях. Конфликты, существующие на этапе строительства, могут усугубиться, а также могут возникнуть другие, если эксплуатация не соответствует плану или согласованным условиям, или же если возникнут непредсказуемые последствия.

Вопрос 15: Ясны ли обязательства и обязанности субъектов, касающиеся прав человека, на этапе краткосрочной эксплуатации?

72. Уточнение круга подотчетных субъектов на этапе краткосрочной эксплуатации имеет огромное значение для транспарентного процесса подотчетности, в дополнение к уточнению круга субъектов, участвующих на этапе строительства, поскольку участники двух этапов могут быть разными.

Вопрос 16: Была ли проведена оценка последствий для прав человека, особенно прав на воду и санитарные услуги, на этапе краткосрочной эксплуатации?

73. В ходе краткосрочной эксплуатации могут проявиться негативные последствия и ошибки в планировании и проектировании мегапроектов. Так, уровень загрязнения может постепенно повышаться в период эксплуатации мегапроектного объекта. Кроме того, в этот период некоторые виды мегапроектов, например, связанные с горнодобывающей или обрабатывающей промышленностью, могут начать сбрасывать образующиеся в результате их деятельности отходы в водоемы и загрязнять их. Затронутое население должно иметь возможность

подавать жалобы и сообщать о таких новых последствиях для его прав на воду и санитарные услуги. Такие люди должны иметь возможность отозвать свое согласие или потребовать пересмотра лицензии, выданной на осуществление проекта, поскольку ситуация изменилась. В качестве примера того, как государство реагирует на непредсказуемые изменения, можно привести ситуацию в Сальвадоре, где правительство выдает разрешения на эксплуатацию, в соответствии с которыми отчеты о принятии обязательных мер должны ежегодно представляться в соответствующее министерство в течение всего периода эксплуатации мегапроектных объектов¹⁶.

Е. Долгосрочная эксплуатация

74. Необходимо тщательно обдумать вопрос о долгосрочной эксплуатации мегапроектных объектов, поскольку био-социально-экономическая среда динамичная, может произойти деградация инфраструктуры, а длительная эксплуатация ресурсов может усугубить или вызвать новые и непредвиденные последствия. Сочетание таких факторов может повысить риск негативных последствий для прав человека на воду и санитарные услуги затрагиваемого населения.

Вопрос 17: Ясны ли обязательства и обязанности субъектов, касающиеся прав человека, на этапе долгосрочной эксплуатации?

75. В некоторых проектах долгосрочной эксплуатацией занимается не та компания, которая построила и эксплуатировала данный объект короткий период. И может случиться так, что изменения в составе участвующих субъектов могут быть неочевидными, поэтому роль и ответственность подотчетных субъектов на данном этапе следует разъяснить затронутому населению.

Вопрос 18: Была ли проведена оценка последствий для прав человека, особенно на воду и санитарные услуги, на этапе долгосрочной эксплуатации?

76. Необходимо выявить возможные последствия и риски на этапе долгосрочной эксплуатации и обеспечить гарантии, чтобы защитить права человека на воду и санитарные услуги. Сложность и длительность жизненного цикла мегапроектов требуют реагирования на долгосрочные последствия, а также прогнозирования последствий, которые будут сохраняться в течение нескольких поколений. Ключевое значение имеет активное участие затронутого населения в мониторинге безопасности, работы и последствий строительства мегапроектных объектов.

Вопрос 19: Предоставляется ли достаточная информация затронутому населению на этапе долгосрочной эксплуатации?

77. Обязанность отвечать за свои действия означает требование к субъектам давать разъяснения и аргументированное обоснование своих действий,

¹⁶ Документ, представленный Сальвадором.

бездействия и решений людям, затронутым такими действиями, бездействием и решениями, а также широкой общественности (A/73/162). Однако во многих случаях затронутые группы населения не были должным образом проинформированы или с ними не советовались на этапах подготовки и реализации мегапроектов или в процессе возмещения причиненного ими ущерба. Например, в 2014 году горнодобывающая компания «Buenavista del Cobre» («Mexico Group») разлила 40 000 кубометров подкисленных выщелачиваний сульфата меди из плотины в несколько притоков реки Сонора и загрязнила около 250 км реки тяжелыми металлами такой концентрации, которая может быть смертельной для человека. Тогда населению не сказали о вреде, причиненном этим разливом, а отсутствие доступа к информации не позволило людям отслеживать последствия для здоровья и требовать адекватной компенсации (MEX 10/2016).

Г. Вывод из эксплуатации и ликвидация последствий катастроф

78. Последний этап жизненного цикла связан с различными процессами, включая вывод из эксплуатации или закрытие мегапроекта, в соответствии с установленной официальной процедурой, которая включает в себя как административные, так и технические процессы. В случае катастроф мегапроект тоже может подойти к концу своего цикла, если его физические структуры будут разрушены частично или полностью. Такие катастрофы могут быть антропогенными, то есть вызванными техногенными причинами, или могут быть следствием природных явлений, таких как наводнения, землетрясения и цунами. Обычно считается, что вину за катастрофы несет человек, поскольку они провоцируются либо технической деятельностью, либо природными явлениями, которые можно предотвратить благодаря разумному управлению мегапроектом.

Вопрос 20: Является ли этап вывода из эксплуатации частью планирования проекта?

79. Отсутствие регулирования, требующего от мегапроектов включения этапа вывода из эксплуатации в качестве обязательного элемента процесса планирования, является причиной неадекватности процедур или отсутствия соответствующих процедур в конце цикла. Однако даже при наличии такого обязательного требования вывод из эксплуатации не всегда производится, поскольку субъекты считают более выгодным и более отвечающим их интересам не соблюдать требования процесса вывода из эксплуатации и уплачивать штрафы за несоблюдение или даже уклоняться от уплаты штрафов с помощью коррупционных действий. Зачастую расходы, связанные с выводом из эксплуатации, превышают налагаемые штрафы и санкции, которые иногда компенсируются страховками инвестиций данных субъектов. Поэтому необходимы более эффективные механизмы обеспечения соблюдения и соразмерные санкции за несоблюдение.

80. Одним из способов предотвращения и смягчения последствий несоблюдения сроков вывода из эксплуатации является разработка планов закрытия и демонтажа физической инфраструктуры на этапе планирования. Такие процессы вывода из эксплуатации, определенные на этапе планирования, обеспечат распределение ресурсов в соответствии с планом. В Чили принят закон о выводе из эксплуатации горнодобывающих предприятий, в соответствии с которым от горнодобывающих компаний требуется создание гарантийного фонда для обеспечения того, что работы по выводу из эксплуатации будут проводиться в полном объеме и эффективно. Горнодобывающие компании имеют право требовать

пропорционального сокращения гарантийного фонда посредством сертификатов, выданных после частичного или полного вывода из эксплуатации горнодобывающего проекта¹⁷. Хотя этот закон не имеет обратной силы и не применяется к более чем 500 шахтам, заброшенным в настоящее время в этой стране, такое надлежащее включение в законодательство стратегий и ресурсов по выводу из эксплуатации укрепляет систему подотчетности, облегчая процедуры подачи жалоб и возмещения за негативное воздействие в связи с отсутствием или неадекватности вывода из эксплуатации мегапроектных объектов.

Вопрос 21: Была ли проведена оценка последствий для прав человека, особенно на воду и санитарные услуги, на этапе вывода из эксплуатации?

81. Когда мегапроект достигает своих целей, но не проходит стадию вывода из эксплуатации, или когда он не выведен из эксплуатации должным образом, возникают различные последствия. Для мегапроектов, связанных с опасными веществами, последствия могут возникнуть в результате обрушения заброшенных свалок или воздействия тяжелых металлов, что может привести к изменениям режима подземных вод и загрязнению подземных вод, поверхностных вод, почвы и атмосферы¹⁸.

82. Последствия коллапса мегапроектов могут быть катастрофическими для доступа к воде и санитарным услугам. Последовавшие одно за другим разрушения резервуаров для отходов горнодобывающей промышленности в штате Минас-Жерайс в Бразилии в 2015 и 2019 годах ярко показывают, какими могут быть последствия (BRA 10/2015 и BRA 11/2018). Во время первой катастрофы произошел взрыв, в результате которого разлив, состоящий из железорудных отходов, достиг реки Доче, главного источника воды для сотен тысяч людей, что сделало воду для них небезопасной. Например, коренные народы кренаков, насчитывающие около 126 семей, которые проживали вдоль реки Доче и в 300 километрах от резервуаров для отходов, потеряли свой единственный источник воды. Второй разлив в результате обрушения плотины Вале в столичном регионе Белу-Оризонти, аналогичной резервуару для отходов, привел к загрязнению воды из ручья Фейжао и реки Парапеба вниз по течению в бассейне Сан-Франсиско, одного из основных бассейнов Бразилии и единственного источника воды в части полузасушливого региона страны. Неправительственная организация «SOS Mata Atlântica» вела мониторинг качества воды в реке Парапеба вдоль городов и поселков, мест расселения коренных народов и населенных пунктов всех видов и считает, что состояние этой реки сильно ухудшилось.

83. Город Самаринда в провинции Восточный Калимантан в Индонезии особенно страдает от горнодобывающей деятельности в рамках проекта, который не был выведен из эксплуатации (IND 1/2019). Близость горнодобывающей деятельности, а также не выведенного из эксплуатации объекта горнодобывающей промышленности к жилым районам создает угрозу для водных ресурсов, на которых сказываются кислотный дренаж и отходы кислотных шахт, содержащие железо, марганец, медь, никель и алюминий. В феврале 2016 года независимые измерения показали, что показатель концентрации водородных ионов в воде в шахте в Пенаджаме Пасир Утаре составлял около 3,8, а этот показатель можно считать опасным для здоровья. Это вызывает особую озабоченность, поскольку

¹⁷ *Ley 20551 que regula el Cierre de Faenas e Instalaciones Mineras* (2012).

¹⁸ United Nations Environment Programme and the Chilean Copper Commission, “Abandoned Mines problems, issues and policy challenges for decision makers”, summary report (Santiago, 18 June 2001), p. 16.

у некоторых местных жителей зачастую нет иного выбора, кроме как использовать загрязненную воду из шахты – с тяжелыми металлами и низкой кислотностью – для мытья или купания.

84. Оценка последствий для прав человека, касающихся воды и санитарных услуг, включает не только негативные последствия, которые удаление инфраструктуры и остатков эксплуатации может иметь для качества воды, но и то, как некоторые части инфраструктуры могут использоваться для расширения доступа к воде населения, проживающего в непосредственной близости. Например, во время официального визита в Малайзию Специальный докладчик узнал от представителей коренного народа оранг-асли, что они используют материалы, оставшиеся от лесозаготовительных проектов, для строительства собственной системы самотечной подачи воды из источников в высокогорных районах в свои деревни. Планы вывода из эксплуатации могут также включать не только демонтаж инфраструктуры, но и способы передачи части объектов местному населению в соответствии с оценкой потребностей, предполагающей участие этого населения.

Вопрос 22: Существуют ли превентивные меры, а также процедуры компенсации, возмещения и репарации в случае катастрофы, затрагивающей осуществление прав человека на воду и санитарные услуги?

85. Превентивные и неповторяющиеся меры имеют огромное значение для предотвращения повторения катастроф, и государства должны оценивать возможные риски и ущерб, которые могут возникнуть в случае катастроф. К числу превентивных относятся и меры по предотвращению или снижению вероятности неблагоприятного воздействия. Государства обязаны иметь планы реагирования на потенциальные чрезвычайные ситуации. Даже в чрезвычайных ситуациях немедленно выполняются обязательства по обеспечению доступа к минимальному необходимому уровню водоснабжения и санитарии на недискриминационной основе (A/HRC/39/55, пункт 14). Компенсация и возмещение ущерба, особенно в случае катастроф, должны предоставляться надлежащим образом и своевременно в рамках тесных консультаций с пострадавшим населением. Ясное и понятное объяснение причин, по которым произошла катастрофа, является первым шагом на пути к достижению надлежащего возмещения и возмещения ущерба, причиненного пострадавшему населению.

V. Заключение

86. **Мегапроекты носят двойственный характер: они могут способствовать улучшению жизни людей, а могут также препятствовать осуществлению прав человека на воду и санитарные услуги. Мегапроекты потенциально могут иметь ряд негативных последствий для осуществления, в частности, права человека на безопасную питьевую воду и, следовательно, права человека на санитарные услуги. Потенциальные негативные последствия включают в себя сокращение наличия воды или доступности услуг водоснабжения или источников воды в результате чрезмерной эксплуатации, блокировки, отвода или ухудшения качества. Воздействие на наличие, доступность и качество воды, в свою очередь, может повлиять на другие аспекты прав человека на воду и санитарные услуги, такие как доступность по цене, приемлемость, неприкосновенность частной жизни и достоинство, и на другие права, такие как право на здоровье, жилище и образование.**

Кроме того, они также влияют на другие взаимосвязанные права, возникающие в результате социальных конфликтов, которые усугубляются мегапроектами и неравенством сил между сторонниками мегапроектов и теми, на кого они негативно влияют. Учитывая широкий спектр негативного воздействия мегапроектов на права человека на воду и санитарные услуги и другие взаимосвязанные права, необходимо оценивать осуществимость и необходимость этих проектов в контексте основ прав человека. В целях предупреждения и смягчения рисков, связанных с мегапроектами, и обеспечения соблюдения прав человека на каждом этапе их жизненного цикла Специальный докладчик рекомендует подотчетным субъектам использовать перечень вопросов, представленных в докладе, в качестве руководства для выполнения своих обязательств и обязанностей в области прав человека.
