

**Совет по правам человека**

Восемнадцатая сессия

Пункт 3 повестки дня

Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие**Доклад Специального докладчика по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги Катарины де Альбукерке***Резюме*

Специальный докладчик по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги Катарины де Альбукерке представляет Совету по правам человека настоящий доклад в соответствии с резолюциями 7/22 и 16/2 Совета. Она уделяет основное внимание национальному и местному планированию реализации прав на воду и санитарные услуги, подчеркивая важность наличия масштабного замысла и политической воли к обеспечению реализации этих прав. Она приводит описание соответствующих существующих структур для планирования и подчеркивает значение включения аспекта прав человека в весь процесс планирования начиная с предварительной оценки и диагноза, определения целей, формулирования и принятия соответствующих мер и вплоть до мониторинга и оценки. Далее она определяет ряд факторов для успешного планирования, включая надежные правовые структуры и институты, доступ к правосудию и ясное определение ответственности; надлежащее финансирование; участие и транспарентность и недискриминация и равенство. В последнем разделе доклада содержатся выводы и рекомендации.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	3
II. Исходная информация	4–19	3
A. Почему планирование является важным	4–6	3
B. Реализация прав человека на воду и санитарные услуги	7–9	4
C. Соответствующие структуры для планирования	10–19	5
III. Этапы планирования	20–38	8
A. Предварительная оценка и диагноз	20–27	8
B. Определение целей	28–33	10
C. Формулирование и принятие соответствующих мер	34–35	12
D. Мониторинг и оценка	36–38	12
IV. Факторы успеха	39–79	13
A. Надежные правовые структуры, основанные на правах человека и доступе к правосудию	40–41	13
B. Сильные институты и ясное определение ответственности	42–51	14
C. Обеспечение надлежащего финансирования	52–67	17
D. Участие и транспарентность	68–72	21
E. Недискриминация и равенство	73–79	22
V. Выводы и рекомендации: как правозащитная структура способствует совершенствованию планирования	80–83	24
A. Обеспечение структуры для определения приоритетов	80	24
B. Обеспечение структуры для амбициозного, но реалистичного планирования	81	25
C. Обеспечение устойчивости	82	26
D. Акцент на отчетности	83	27

I. Введение

1. Специальный докладчик по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги представляет настоящий доклад в соответствии с резолюциями 7/22 и 16/2 Совета по правам человека. В этом докладе она сосредоточивает внимание на национальном и местном планировании в целях реализации прав человека на воду и санитарные услуги.

2. Масштабное видение и наличие соответствующей политической воли для воплощения этого видения в жизнь являются главными первыми шагами для реализации прав на воду и санитарные услуги. Как отмечала Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в *Докладе о развитии человека 2006* по вопросу о воде: "Очевидной отправной точкой для движения к обеспечению всеобщего доступа к водоснабжению и канализации является политическая воля, широко определяемая как решимость поставить этот вопрос в центр повестки дня национальной политики"¹. Подготовка и принятие побуждающих к действиям стратегий и планов являются проявлением этого видения и могут показать то, как государство намерено реализовать права на воду и санитарные услуги.

3. Специальный докладчик участвовала в широком консультативном процессе, включая две консультации экспертов, представляющих многие заинтересованные стороны, в ходе которых участники обсуждали различные этапы планирования и то, как права человека могут повлиять на укрепление этого процесса, а также вопросы финансирования². Специальный докладчик также получил много соответствующих материалов в письменном виде. Подробные дискуссии и изложение различных перспектив стали для нее ценным руководством при подготовке настоящего доклада, и она выражает признательность всем тем, кто внес вклад в виде затраченного времени и экспертных знаний. Ряд примеров, приведенных в настоящем докладе, были получены в ходе этого процесса консультаций³.

II. Исходная информация

A. Почему планирование является важным

4. Специальный докладчик выступает за планирование, которое выходит за рамки поверхностных заявлений о намерениях и превращается в конкретные обязательства, с необходимой политической поддержкой, сильными институтами и людскими и финансовыми ресурсами. Слишком часто планы действий понимаются узко как лист бумаги, а не как процесс в направлении усиления защиты прав человека. Если понимать хорошее планирование как процесс, то оно может привести к изменениям для секторов водоснабжения и санитарного обслуживания, а также для пользования этими правами. В настоящем докладе

¹ ПРООН, *Доклад о развитии человека 2006: Что кроется за нехваткой воды: власть, бедность и глобальный кризис водных ресурсов* (Нью-Йорк, 2006 год), стр. 59.

² Вторая консультация была проведена в Лиссабоне и организована Центром за всемирную руководящую роль женщин в Университете Рутгерс.

³ Специальный докладчик положила на примеры, предоставленные ей соответствующими участниками, однако использование или подтверждение такой практики потребует дальнейшей проверки.

Специальный докладчик рассматривает различные стороны успешных мероприятий по планированию.

5. Процесс планирования с учетом прав человека способствует обеспечению целостного подхода, в котором отводится достаточно приоритетное место водоснабжению и санитарным услугам, помогает обеспечить достижение более устойчивых результатов и способствует укреплению подотчетности. У ясно сформулированного видения есть то преимущество, что оно служит твердой основой для определения приоритетов в финансировании этого сектора как в рамках внутреннего бюджета, так и в рамках международной помощи. Это видение может вызвать уверенность в том, что такие средства могут быть освоены и израсходованы в соответствии с заявленными целями.

6. Национальное планирование дает возможности для обеспечения более скоординированных и последовательных решений в ответ на такие большие проблемы, как изменение климата и нехватка воды. Правильное планирование также поможет выявить и учесть несоответствия с правами человека, а также совпадения и пробелы в законах и политике. Успешное планирование основано на широком участии, которое еще больше способствует эффективной реализации и устойчивости. Эффективное национальное планирование часто приводит к получению более точных данных о водоснабжении и санитарных услугах, а также к уточнению ответственности для более рационального и эффективного управления в секторах водоснабжения и санитарных услуг, что способствует укреплению подотчетности.

В. Реализация прав человека на воду и санитарные услуги

7. Права на воду и санитарные услуги гарантируются в соответствии с международным правом прав человека, и государство обязано принимать меры для постепенной реализации этих прав. Это требует принятия конкретных и целенаправленных мер для максимального использования имеющихся ресурсов. Государства должны продвигаться к цели полной реализации как можно более быстро и эффективно в рамках системы международного сотрудничества и помощи там, где это необходимо. Некоторыми аспектами этих прав являются прямые обязательства, включая требование об их гарантировании без дискриминации.

8. Нормативное содержание прав на воду и санитарные услуги является тем стандартом, который должен быть достигнут с учетом следующих критериев⁴:

а) *Наличие*. Право человека на воду ограничивается личным и домашним использованием и предполагает снабжение водой каждого человека, которое должно быть достаточным для этих целей. Аналогичным образом необходимо наличие достаточного числа санитарных объектов;

б) *Качество*. Вода должна быть безопасной для потребления и других видов использования и не представлять опасности для здоровья человека. Санитарные сооружения должны быть надежными в использовании с гигиениче-

⁴ Подробное объяснение этих критериев см. в: Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15 (2002) на право на воду, пункт 12, и доклад независимого эксперта по вопросу об обязательствах в области прав человека, связанных с доступом к безопасной питьевой воде и санитарным услугам (A/HRC/12/24 and Corr.1), пункт 69 ff.

ской и технической точек зрения. Для обеспечения гигиены чрезвычайно важен доступ к воде для смыва и мытья рук;

с) *Приемлемость*. Санитарные объекты, в частности, должны быть приемлемыми в условиях конкретной культуры. Это часто требует наличия объектов с учетом гендерного фактора, построенных таким образом, что они обеспечивают уединенность и достоинство;

д) *Физическая доступность*. Вода и санитарные услуги должны быть доступны каждому в домашнем хозяйстве или поблизости от него на постоянной основе, а также в школах, учреждениях здравоохранения и других общественных учреждениях и местах. Ничто не должно угрожать физической безопасности при доступе к этим объектам;

е) *Доступность с финансовой точки зрения*. Доступ к санитарным услугам и воде не должен зависеть от возможности оплачивать другие основные товары и услуги, гарантируемые правами человека, такие как продовольствие, жилье и охрану здоровья.

9. Эти критерии отражают необходимость во всеобъемлющем, комплексном и последовательном подходе для полной реализации прав на воду и санитарные услуги для всех.

С. Соответствующая структура для планирования

10. Призыв к разработке стратегий и планов действий, касающихся прав человека и/или воды и санитарного обслуживания не является новым.

11. В области прав человека в Венской декларации и Программе действий, принятых 25 июня 1993 года Всемирной конференцией по правам человека, была подчеркнута важность национальных планов действий как инструментов поощрения и защиты прав человека⁵. Отдельно от этих общих национальных планов действий в области прав человека, разработанных рядом государств, другие государства разработали секторальные планы, нацеленные на конкретные проблемы и аспекты в области прав человека, например торговлю людьми, расизм, права ребенка и социальное вовлечение. В частности, Совет по правам человека и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркивают значения национальных планов действий для реализации прав на воду и санитарные услуги⁶.

12. В конкретном контексте вопросов, связанных с водой и санитарным обслуживанием, необходимо проводить ряд мероприятий по планированию, начиная от краткосрочного и до долгосрочного планирования. В этой связи предполагается, что стратегии формируют общую структуру, которая зачастую предусматривает более широкие вопросы развития и задает тон для разработки политики. Такие стратегии носят долгосрочный характер и должны быть разработаны до подготовки плана действий. В свою очередь планы действий основаны на этих стратегиях. Они охватывают только вопросы, связанные с водой и/или санитарными услугами, являются более конкретными, носят краткосрочный характер и направлены на конкретные меры, включая все мероприятия по реализации общей стратегии. Они часто разрабатываются на национальном уровне.

⁵ A/Conf.157/23, пункт 71.

⁶ Резолюция 12/8 Совета по правам человека, пункта 4 подпункты с) и d); Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15, пункт 47.

13. Поскольку обеспечение водой и санитарными услугами часто является ответственностью местных властей, важно также и планирование на местном уровне. В некоторых государствах субнациональные или местные органы власти также несут ответственность за политику в области водоснабжения и санитарного обслуживания. Например, в Германии федеральный закон⁷ предусматривает общую структуру для управления водными ресурсами, а также водоснабжения и санитарного обслуживания, в то время как более конкретные мероприятия проводятся на субнациональном уровне (Länder)⁸. В этих правовых рамках муниципальные власти обладают компетенцией в отношении конкретных мер. Точное определение того, какая часть планирования проводится на национальном и местном уровнях, будет зависеть от правовой и административной системы страны, в частности от степени децентрализации. Во многих случаях, как минимум, общая стратегия и структура определяются на национальном уровне, в то время как конкретные мероприятия по реализации этой стратегии планируются на местном уровне.

14. Многие страны уже располагают национальной стратегией и/или планом действий, специально посвященными водоснабжению и/или санитарным услугам, хотя меры в отношении водоснабжения предусматриваются чаще, чем меры в отношении санитарных услуг. В рамках Глобальной ежегодной оценки санитарных услуг и питьевой воды было установлено, что почти одна треть представивших информацию стран не располагает политикой в области санитарных услуг, охватывающей городские и сельские районы⁹. Необходимость в наличии надежного национального процесса планирования вновь подчеркнута в инициативе, озаглавленной "Устойчивая санитария – пятилетний рывок к 2015 году"¹⁰. Аналогичным образом в инициативе "Санитария и водные ресурсы для всех", предусматривающей международное партнерство правительств стран, доноров, организаций гражданского общества и других участников, подчеркивается важнейшая роль национального планирования. Она направлена на возрождение политического обязательства по расширению доступа к воде и санитарным услугам и, в частности, предусматривает поддержку в создании потенциала для энергичного национального процесса, базирующегося на совершенствовании данных и анализе в секторах обеспечения санитарными услугами и водой в целях принятия решений¹¹. Например, эта инициатива способствовала подготовке Договора Ганы: Санитария и водные ресурсы для всех – Глобальная структура действий, в которой Гана обязуется ежегодно выделять 350 млн. долл. США на совершенствование системы водоснабжения и санитарии и до 0,5% валового внутреннего продукта на образование в области гигиены, включая мытье рук и общинную инициативу "Санитария для всех"¹².

⁷ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts, 2009. Можно найти по адресу www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/whg_2009/gesamt.pdf.

⁸ Например, Niedersächsisches Wassergesetz. Можно найти по адресу www.recht-niedersachsen.de/28200/nwg.htm.

⁹ UN-Water and World Health Organization (WHO), UN-Water Global Annual Assessment of Sanitation and Drinking-Water (GLAAS 2010) (Geneva, World Health Organization, 2010), p. 38.

¹⁰ Резолюция 65/153 Генеральной Ассамблеи, пункт 3.

¹¹ Санитария и водные ресурсы для всех, факты. Можно найти по адресу www.sanitationandwaterforall.org/files/Publications%20and%20Resources/SWA_Fact_Sheet_English.pdf.

¹² Стр. 4 и 12. Можно найти по адресу www.sanitationandwaterforall.org/files/The_Ghana_Compact.pdf.

15. Вместе с вопросом о водоснабжении и санитарных услугах следует рассмотреть вопрос об управлении водными ресурсами. В Плане выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию содержится призыв ко всем государствам разработать к 2005 году планы комплексного управления водохозяйственной деятельностью¹³. Глобальное партнерство по водным ресурсам определяет этот термин как "процесс, который содействует скоординированному освоению и регулированию водных, земельных и связанных с ними ресурсов в целях извлечения на равной основе вытекающей из этого максимальной пользы с точки зрения экономического и социального благосостояния, без ущерба для устойчивости важнейших экосистем"¹⁴. Интеграция прав человека в этот процесс потребует, в частности, определения приоритетов основных потребностей человека при распределении воды. Например, в Национальной стратегии развития водного сектора Объединенной Республики Танзания проявляется этот подход и указывается, что "распределение воды для основных потребностей человека в необходимом количестве и при приемлемом качестве станет главным приоритетом"¹⁵.

16. Кроме того, многие развивающиеся страны располагают стратегией развития, которая часто основана на Целях развития тысячелетия или в основе которой лежит стратегия уменьшения нищеты. Вопросам воды и санитарных услуг следует уделять первоочередное внимание в рамках этих более общих национальных стратегий развития. В то время как считалось, что в стратегиях развития давно есть "мертвое пространство" в отношении воды, и особенно в отношении санитарных услуг¹⁶, недавние исследования показывают, что многие из этих стратегий включают вопросы, связанные с водой и/или санитарными услугами¹⁷. В некоторых странах, например в национальном плане развития (2006–2011) Многонационального Государства Боливия водоснабжение и санитарные услуги прямо определены как один из национальных приоритетов¹⁸.

17. Реализация прав на воду и санитарные услуги должна с самого начала рассматриваться в рамках мероприятия по планированию, определяющего общую структуру на национальном уровне. Поэтому последовательное планирование потребует включения прав человека на воду и санитарные услуги в нынешние стратегии, распространяющиеся на более широкие сферы политики и развития. Например, поскольку право на воду и санитарные услуги связано со всеми сферами жизни, планы в области образования или здравоохранения должны охватывать доступ к воде и санитарным услугам (с разделением по полу) в школах и госпиталях. Стратегии уменьшения нищеты и планы национального развития должны также предусматривать конкретные меры в отношении воды и санитарных услуг.

¹³ Доклад Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа – 4 сентября 2002 года (United Nations publication, Sales No. E.03.II.A.1 and corrigendum), глава I, резолюция 2, приложение, пункт 26.

¹⁴ Global Water Partnership, ToolBox, "Integrated water resource management", first paragraph. Available from www.gwptoolbox.org/index.php?option=com_content&view=article&id=8&Itemid=3.

¹⁵ Можно найти по адресу: www.maji.go.tz/modules/documents/index.php?&direction=0&order=&directory=Strategies, p. 34.

¹⁶ ПРООН, Доклад о развитии человека 2006 года (примечание 1 выше), стр. 103.

¹⁷ UN-Water and WHO, *GLAAS 2010* (note 1 above), p. 40.

¹⁸ Plan Nacional de Desarrollo: 2006–2011. Можно найти по адресу: www.ine.gob.bo/pdf/PND/03.pdf, pp. 23-36, 74-80.

18. Конкретные стратегии и планы в отношении воды и санитарных услуг часто будут также чрезвычайно важны для обеспечения того, чтобы этим вопросам уделялось достаточно приоритетное внимание и чтобы их специфика была учтена. Они должны будут быть связаны с более широкими планами и стратегиями в смежных секторах для обеспечения последовательного подхода. Сосредоточение внимания только на широких вопросах может привести к риску размывания этой проблемы и сведения ее к риторическим упражнениям. Кроме того, было также установлено, что сильное секторальное планирование оказывает влияние на донорские приоритеты¹⁹ и таким образом может помочь увеличению финансирования в этих секторах. Часто забываемое формулирование конкретной стратегии в области санитарных услуг, как это было сделано в Бангладеш²⁰, во многих случаях оказывает большое содействие в деле определения приоритетов в этой области.

19. Существующие ныне активные стратегии и/или планы в секторах водоснабжения и санитарных услуг должны быть вновь рассмотрены, пересмотрены и полностью увязаны с нормами и принципами в области прав человека. Зачастую такие стратегии уже косвенно включают такие принципы в области прав человека, как недискриминация, – хотя это и необязательно изложено языком прав человека – и могут на них базироваться. Там, где нет подобного планирования или где санитарным услугам и водоснабжению не уделяется достаточно приоритетного внимания, необходима будет разработка новой стратегии и/или плана на основе прав человека на воду и санитарные услуги.

III. Этапы планирования

A. Оценка и диагноз

20. Разработка стратегии и плана для реализации прав на воду и санитарные услуги должна быть основана на надежном ситуационном анализе, который позволит государствам узнать о своем положении как с точки зрения результатов, так и с точки зрения вкладов в эти секторы, включая положение с реализацией прав на воду и санитарные услуги, на доступ к безопасным и приемлемым с финансовой точки зрения воде и санитарным услугам, а также о финансовых потоках в направлении нынешней деятельности, ресурсах и институциональных мощностях.

21. Например, Бангладеш в настоящее время находится в процессе проведения оценки положения в области санитарных услуг в стране. В январе 2011 года состоялась национальная конференция по санитарным услугам под названием БанглаСан, в которой приняли участие около 700 представителей правительства, неправительственных организаций, эксперты, избранные представители и профессионалы в этой области. Правительство Бангладеш взяло на себя обязательство провести национальную перепись санитарных услуг с целью выявления пробелов и подготовить план действий, включающий необходимое выделение средств²¹.

¹⁹ UN-Water and WHO, *GLAAS 2010* (note 9 above), p. 22.

²⁰ См. Бангладеш, Национальная стратегия в области социальных услуг (2005). Можно найти по адресу: www.dphe.gov.bd/pdf/MR11_SanitationStrategy.pdf.

²¹ См. www.wsscc.org/resources/resource-news-archive/banglasan-participants-hear-governments-commitment-wash.

22. Нормативное содержание прав на воду и санитарные услуги является хорошей основой для такой оценки. Анализ нынешней ситуации потребует ясного понимания в отношении доступа и должен будет выходить за рамки представляемой сейчас информации, например в рамках мониторинга Целей развития тысячелетия. Зачастую имеющаяся информация из переписей, демографических обзоров и выборочных обследований не является такой подробной, целенаправленной и дезагрегированной, как это было бы необходимо для тщательной оценки на основе критериев и показателей в области прав человека. Поэтому недостаточные данные могут стать серьезным препятствием, свидетельствующим о необходимости улучшений и укрепления потенциала в этой области.

23. Однако можно лучше использовать и уже собранные данные. В глобальном масштабе Совместная программа ВОЗ/ЮНИСЕФ по мониторингу для сектора водоснабжения и санитарии, отвечающая за прогресс в мониторинге в достижении Целей развития тысячелетия, связанных с водоснабжением и санитарией, приступила к выработке новых целей и показателей в соответствии с критериями в области прав человека. Этот процесс направлен на определение, в частности, того, в какой степени данные, собранные при посредстве нынешних обзоров, могут быть дезагрегированы для выявления запрещенных оснований для дискриминации. В то же время эта Совместная программа по мониторингу активизирует сбор данных в отношении других соответствующих показателей, например таких как качество воды.

24. Недискриминация является одной из ключевых концепций права прав человека, и в этой связи в рамках предварительной оценки необходимо уделять особое внимание маргинализированным и уязвимым группам людей для определения уровня их доступа и конкретных препятствий, с которыми они могут сталкиваться. В рамках такой оценки необходимо проанализировать, почему люди не имеют доступа, выявить существующие пробелы, факты исключения, барьеры и ограничения. Только когда будет выявлено дискриминационное влияние законов и политики, можно будет подготовить необходимые меры для борьбы с коренными причинами отсутствия доступа.

25. Проект системы оценки выполнения, разработанный Центром планирования и технологии в области окружающей среды университета Гуджарата (Индия), нацелен на оценку охвата, качества и уровней услуг в секторе водоснабжения и санитарии в городских районах штатов Гуджарат и Махараштра. Этот проект направлен главным образом на подготовку более совершенной информации о достижении порога бедности, особенно в районах трущоб, и в его рамках были разработаны методы космического анализа для мониторинга равенства при предоставлении услуг²².

26. В сфере оценки вклада в эти сектора государствам следует разработать перечень уже имеющихся политических мер, программ и мероприятий, определить какие ресурсы были выделены и кто является участниками, включая различных поставщиков услуг. Это предусматривает оценку того, является ли существующий процесс недискриминационным и способствующим вовлечению, а также обеспечивающим наличие механизмов отчетности. В таком перечне должно быть указано на кого нацелены нынешние политические меры и какие группы населения могут оказаться неохваченными. В тех случаях когда в результате такого обзора будет установлено, что в нынешней политике или стратегиях не учитываются должным образом все параметры или соответствие правам человека на воду и санитарные услуги, от них нужно отказаться, внести в

²² См. www.spcept.ac.in/pas_project.aspx?pg=pas.

них поправки или изменить с целью учета потребностей, связанных с правами человека. Оценка существующих институциональных и финансовых мощностей помогает определить препятствия, узкие места и слабости, а также успешные меры, придающие импульс реализации прав на воду и санитарные услуги.

27. На глобальном уровне в рамках "ООН – Водные ресурсы" – Глобальная ежегодная оценка санитарных услуг и питьевой воды предоставляет информацию о вкладе в эти секторы, включая разработку политики, институциональные меры и выделение ресурсов для выявления движущих сил и препятствий на пути улучшения доступа. Так, в его вопроснике от 2011 года было также уделено внимание вопросам прав человека. Доклады обзора положения по странам, разработанные в рамках Программы по водоснабжению и санитарии Мирового банка являются еще одним инструментом для ситуационного анализа и диагноза на уровне стран. Африканский министерский совет по вопросам водоснабжения просил подготовить такие обзоры для большинства африканских стран к югу от Сахары, и аналогичные усилия прилагаются сейчас в странах Латинской Америки и Азии.

В. Определение целей

28. В национальных планах следует определять цели для движения в достижении доступа к водоснабжению и санитарным услугам, что является основой для отчетности. В конечном счете нормы международного права прав человека требуют, чтобы государства стремились к всеобщему охвату в сроки, соответствующие положению конкретных стран. Определение целей должно производиться на базе объективной оценки национальных приоритетов и ограничений в отношении ресурсов с учетом максимального объема имеющихся в государстве ресурсов. В этой связи некоторые страны показывают положительные примеры. Например, Шри-Ланка планирует обеспечить всеобщий доступ к воде и санитарным услугам к 2020 году²³, в то время как Непал планирует добиться всеобщего доступа к этим двум услугам к концу 2017 года²⁴. В рамках таких целей должны учитываться критерии в области прав человека в отношении наличия, качества, приемлемости, физической доступности и финансовой доступности и должны содержаться конкретные определения каждого из этих критериев.

29. Конечная задача всеобщего охвата должна быть разделена на более конкретные и привязанные к срокам цели и показатели, которых необходимо добиться в более короткие сроки. Твердые сроки для достижения целей и меры для их достижения чрезвычайно важны для определения конкретных действий и для того, чтобы люди могли контролировать ответственность правительства в достижении этих целей.

30. Протокол по проблемам воды и здоровья Европейской экономической комиссии содержит подробные положения об определении целей. В пункте 2 статьи 6 Протокола предусматривается, что каждое государство-участник "устанавливает и публикует национальные и/или местные целевые показатели в отношении норм и уровней результативности, которые необходимо достигать или

²³ Shanika Sriyananda, "Sri Lanka achieves MDG on water and sanitation", *Sunday Observer* (Colombo), 3 April 2011. Можно найти по адресу: www.sundayobserver.lk/2011/04/03/fea02.asp.

²⁴ Nepal, National Water Plan, p. 29. Можно найти по адресу: www.moen.gov.np/pdf_files/national_water_plan.pdf.

поддерживать для обеспечения высокого уровня защиты от заболеваний, связанных с водой", охватывающие различные параметры, включая качество воды, уровни результативности и частотность и качество сбросов. К государствам, которые поставили конкретные цели, соответствующие положению стран, относятся Чешская Республика, Финляндия, Венгрия, Словакия и Швейцария²⁵.

31. Постепенная реализация также подразумевает, что государства должны выйти за рамки минимальных стандартов в направлении постепенного достижения более высоких уровней обслуживания. Государства обязаны сочетать краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные меры для обеспечения устойчивого оказания услуг в общих масштабах, отдавая при этом приоритет реализации базовых услуг для всех до того, как улучшать услуги для тех, кто ими уже обеспечен. Упомянутый выше Национальный план Непала в области водоснабжения является хорошим примером, поскольку он направлен на всеобщий доступ к основным услугам к 2017 году и также на повышение их уровня до средних или высоких показателей к 2027 году²⁶.

32. Цели должны быть амбициозными, но реалистичными. В некоторых случаях цели основаны на тенденциях в сфере доступа. Например, в одном случае может рассматриваться процент населения, получившего доступ в прошлом десятилетии, а затем поставлена цель, отражающая этот уровень доступа. Однако при таком подходе не принимается во внимание максимальный объем имеющихся ресурсов и поэтому уровень может быть слишком низким с точки зрения прав человека, особенно в контексте исторического недофинансирования в секторах водоснабжения и санитарных услуг. Определение целей является не просто техническим или бюрократическим вопросом, но также и политическим процессом, связанным с решением о том, должны ли ресурсы для этого сектора быть увеличены с целью достижения норм в области прав человека. В других случаях поставлены цели, которые слишком высоки и поэтому нереалистичны. Учреждения не будут нести ответственность, если поставленные цели явно недостижимы и носят характер пожеланий. Поэтому цели должны быть основаны на реалистичной оценке ресурсов и мощностей. Чрезвычайно важно предусмотреть расходы на достижение какой-либо определенной цели, т.е. подсчитать необходимые затраты, а также сделать реалистичную оценку доходов. Кроме того, те, кто отвечают за планирование, должны не только учесть наличие фактических и потенциальных финансовых ресурсов, но они должны также подготовить планы для обеспечения освоения этих ресурсов и необходимых расходов.

33. Опыт Бразилии в подготовке сценариев является интересным примером метода, который может использоваться, в частности, для определения целей. Он основан на широком процессе участия, а также на консультациях с техническими специалистами. Заинтересованным сторонам и экспертам предлагается предусмотреть, чтобы достижение целей было реалистичным в течение конкретного периода времени (до 2030 года). Во-первых, они должны быть основаны на нынешних тенденциях в отношении ряда показателей, но также скорректированы в направлении увеличения бюджета.

²⁵ См. www.unece.org/env/water/Protocol_implementation_reports.html.

²⁶ См. примечание 24 выше, стр. 29.

С. Формулирование и принятие соответствующих мер

34. Государствам будет необходимо сформулировать и разработать необходимые меры для определения того, какие действия нужны для достижения этих целей с точки зрения финансовых, людских, институциональных и других ресурсов. В нормах права прав человека не предусмотрены конкретные меры, которые следует принимать государствам, но предусмотрена структура для их разработки и реализации. В них предусмотрены цели и вопросы, которые надо будет рассмотреть для обеспечения того, чтобы оказание услуг соответствовало нормам в области прав человека, в то время как конкретные и наиболее необходимые меры зависят от обстоятельств в каждом отдельном государстве.

35. В конечном счете государства обязаны обеспечить, чтобы все люди, находящиеся под их юрисдикцией, имели доступ к достаточной, безопасной, приемлемой и финансово доступной воде и санитарным услугам. В то время как стратегия в отношении водоснабжения и санитарии может носить общий характер, планы должны быть ориентированы на конкретные действия и включать как можно более конкретные меры. Например, в том что касается финансовой доступности услуг, государство обязано среди ряда других мер разработать структуру тарифов с учетом потребностей всех людей, включая тех, кто живет в нищете; назначить учреждение, отвечающее за разработку тарифов, регулирование в отношении поставщиков услуг и контроль за финансовой приемлемостью этих услуг; проводить дополнительную политику в социальной сфере в случае необходимости; рассмотреть вопрос об эксплуатации и обслуживании, а также о расходах по подключению в случае поставок через сети, но также и отдельную оплату других видов услуг и определить стандарты и гарантии в случае отключения в связи с неуплатой.

Д. Мониторинг и оценка

36. С самого начала стратегии и планы должны включать меры по мониторингу и оценке. Государства обязаны контролировать, были ли приняты запланированные меры и осуществлены действия, и в какой степени были учтены права человека. Они должны дать оценку прогрессу и определить недостатки и сохраняющиеся проблемы. Периодические доклады о ходе осуществления плана являются одним из путей осуществления мониторинга. На основе оценки принятых мер должны быть осуществлены последующие изменения и корректировки плана.

37. Государствам следует контролировать, были ли достигнуты поставленные цели в предусмотренные сроки. Для обеспечения мониторинга реализации прав на воду и санитарные услуги государствам следует разработать соответствующие индикаторы с учетом критериев в отношении прав человека. Эти индикаторы могут быть связаны, например, с уменьшением времени, потраченного на сбор воды, улучшением качества воды и увеличением доли обработки сточных вод. Такие индикаторы должны быть разработаны не только для измерения результатов с точки зрения доступа, но также для определения достигнутого прогресса и усилий правительства. Кроме того, данные должны быть дезагрегированы в соответствии с запрещенными основаниями для дискриминации с целью определения того, были ли достигнуты конкретные цели в отношении маргинализированных и уязвимых групп населения.

38. Мониторинг должен осуществляться государственными учреждениями, но внешние участники должны иметь возможность для критического изучения

процесса государственного мониторинга, докладов и сборников данных, что требует полной прозрачности этих процессов. Организации гражданского общества и сами общины должны быть вовлечены в мониторинг и оценку в отношении касающегося их водоснабжения и санитарных услуг. В некоторых странах, например в Аргентине и Португалии, регулирующие учреждения играют значительную роль в мониторинге оказания услуг, в то время как в других странах, например в Колумбии, Эквадоре и Перу, национальные правозащитные учреждения разработали обширные программы мониторинга, касающиеся реализации права на воду. Организация "Слам двеллерз интернэшнл" поощряет сбор данных местными общинами для обеспечения того, чтобы эти данные были точными и имеющими отношение к самой общине²⁷.

IV. Факторы успеха

39. Успех планирования связан как с процессом разработки плана, так и с фактическим планом и вытекающими из него действиями. Успешное планирование включает ряд факторов, рассмотренных ниже.

A. Надежные правовые структуры, основанные на правах человека и доступе к правосудию

40. Стратегии и планы, связанные с водоснабжением и санитарными услугами, должны базироваться на надежной правовой основе. Во-первых, это требует рассмотрения существующего законодательства с целью выявления пробелов и определения того, совместимо ли оно с полным пользованием правами на воду и санитарные услуги. Это связано с правовой структурой конкретно для воды и санитарных услуг, но также с теми законодательными нормами, которые могут иметь косвенное отношение, например с нормами в отношении уголовных правонарушений, защиты детей, городского планирования или законами о наследовании. Там, где законодательные нормы являются противоречивыми, они должны быть отменены, исправлены или скорректированы. Законы и правила должны включать ясные стандарты в отношении оказания услуг, охватывающие нормативное содержание прав, с тем чтобы быть основой для отчетности и дать людям возможность основывать свои претензии на обязательных в юридическом отношении правах. Например, в правилах Южной Африки предусматриваются очень ясные стандарты для базового водоснабжения с учетом минимального количества в 25 литров на человека в день при скорости потока не менее 10 литров в минуту на расстоянии до 200 метров от жилья²⁸.

41. Кроме того, законодательные нормы должны запрещать дискриминацию и предусматривать процессы участия. Законы в отношении воды и санитарных услуг должны также ясно предусматривать институциональные роли и ответственность. Право на воду и санитарные услуги должно быть юридически подкрепленным правом человека, обеспечивающим доступ к правосудию и другим механизмам подотчетности. Доступ к правосудию требует не только наличия судов и правовой системы, но также знания законов и прав, а также возможно-

²⁷ Подробные данные об этих процессах мониторинга см. в сборнике о передовой практике (A/HRC/18/33/Add.1).

²⁸ South Africa, Regulations relating to compulsory national standards and measures to conserve water, 20 April 2001, p. 3. Available from www.dwaf.gov.za/Documents/Notices/Water%20Services%20Act/SEC9DREG-20%20April%202001.doc.

стей их востребовать. Следует принимать меры для преодоления таких препятствий в доступе к правосудию, как запретительная стоимость, лингвистические требования, необходимость в представительстве и географическое расположение судов, а также правовая помощь.

В. Сильные институты и ясное определение ответственности

42. Успех планирования в значительной степени зависит от участвующих в нем институтов и участников. Сильные институты будут поддерживать политическое видение плана и его реализацию.

43. Ответственность в секторах водоснабжения и санитарных услуг часто раздроблена горизонтально между различными министерствами и департаментами, а вертикально она раздроблена между национальным/центральным и местными уровнями. Эта реальность делает чрезвычайно важной координацию между такими различными секторами, как здравоохранение, образование, сельское хозяйство и социальное обеспечение, а также различными уровнями государственного управления, включая муниципалитеты и регионы. Роли и обязанности этих различных институтов должны быть четко определены в процессе планирования, и все эти участники должны быть вовлечены в процесс разработки и реализации плана. Там, где местные органы управления отвечают за оказание услуг, очень важно, чтобы они участвовали в планировании с самого начала. Кроме того, гражданское общество также должно быть вовлечено в процесс планирования, как и частный сектор, там, где это необходимо. И наконец, в то время как доноры и международные организации часто принимают участие, необходимо обеспечить, чтобы движущей силой являлась сама страна. Для того чтобы план имел авторитет и законную силу, он должен быть утвержден на самом высоком политическом уровне.

44. В Кении Министерство по вопросам водоснабжения и ирригации проводит реформы в этом секторе с 2004 года на основе нового Закона о воде 2002 года при поддержке Немецкого агентства по техническому сотрудничеству (сейчас известного как Немецкое агентство по международному сотрудничеству). Министерство несет ответственность за выработку политики и координацию в этом секторе. Оно передало полномочия по регулированию, финансированию бедных слоев населения, планированию капиталовложений и развитию, а также по оказанию услуг соответственно регулирующему Совету по регулированию услуг водоснабжения, Целевому фонду для водоснабжения, советам по водоснабжению и поставщикам услуг по водоснабжению. Эта институциональная система ясно определена в Законе о воде, и четкое распределение ролей и ответственности на национальном, региональном и местном уровнях создает основу для ответственных институтов²⁹.

45. Коррупция в секторах водоснабжения и санитарных услуг серьезно подрывает функционирование институтов. Часто больше всего это сказывается на людях, живущих в нищете, так как коррупция способствует сохранению нищеты путем уменьшения эффективности и подрывает верховенство права и демократию. Она может происходить на всех уровнях, независимо от того, предос-

²⁹ South Africa, Regulations relating to compulsory national standards and measures to conserve water, 20 April 2001, p. 3. Available from www.dwaf.gov.za/Documents/Notices/Water%20Services%20Act/SEC9DREG-20%20April%202001.doc.

тавляются ли услуги государственными или частными поставщиками³⁰. Правительства могут принимать важные меры для предотвращения коррупции. Например, Пакт о добросовестности, разработанный организацией "Трэнсперенси Интернэшнл" является инструментом, направленным на оказание помощи правительствам, частным компаниям и гражданскому обществу в предотвращении коррупции в государственной контрактной системе³¹.

1. Координация с целью преодоления раздробленности

46. Для того чтобы приступить к планированию реализации прав на воду и санитарные услуги, правительства должны определить и назначить ответственного министра или министерство и департамент(ы). Зачастую ряд учреждений несут ответственность за различные аспекты, включая департаменты здравоохранения, инфраструктуры, окружающей среды, образования, сельского хозяйства и водных ресурсов. Кроме того, различные образования могут быть вовлечены в регулирование в секторах водоснабжения и санитарных услуг. Например, регулирование качества воды может остаться за департаментом здравоохранения или окружающей среды, в то время как ответственность за регулирование тарифов может возлагаться на другие учреждения. Еще одно министерство может нести ответственность за осуществление социальной политики, необходимой для обеспечения финансовой доступности услуг для некоторых слоев населения. Поэтому в плане должна ясно распределяться ответственность и должно быть указано, какой участник должен выполнять какой вид деятельности, а также должна быть предусмотрена координация между министерствами. Помимо соответствующих министерств чрезвычайно важно укрепление сотрудничества с министерствами планирования и финансов. Опыт инициативы "Санитария и водные ресурсы для всех" показывает, что участие министров финансов многое меняет в обеспечении необходимой бюджетной поддержки для реализации прав на воду и санитарные услуги. Например, в Чаде эта инициатива помогла объединить министров финансов и водоснабжения. Их дискуссии по вопросу о необходимости надежной стратегии в области санитарных услуг привели к разделению ранее единой бюджетной статьи в отношении водоснабжения и санитарных услуг для более точного контролирования капиталовложения в санитарные услуги³².

47. Для обеспечения координации правительства могут назначить координатора или создать руководящий комитет либо целевую группу. В Декларации Коломбо, принятой на четвертой Конференции стран Южной Азии по проблемам санитарии в апреле 2011 года, содержится прямой призыв к странам "создать **единый национальный орган**, несущий ответственность за координацию санитарии и гигиены с участием всех заинтересованных сторон, включая, в частности, тех, кто отвечает за финансы, здоровье, здравоохранение, окружающую среду, водоснабжение, образование, гендерные вопросы и местное управление на национальном, субнациональном и местном уровнях"³³. Такой координирую-

³⁰ Transparency International, *Global Corruption Report 2008: Corruption in the Water Sector* (Cambridge University Press, Cambridge, 2008), p. 6.

³¹ Water Integrity Network and Transparency International, *Integrity Pacts in the Water Sector* (2010), p. 15. Available from www.transparency.org/content/download/58296/933272/IP_manual_water_sector.pdf.

³² Clarissa Brocklehurst, "Sanitation and Water for All: a global framework for action", presentation at the 2010 Global High Level Meeting, Addis Ababa, 21 November 2010. Available from www.sanitationandwaterforall.org/files/Annex_11__HLM_Presentation_SWA_SC_Meeting__Nov21_2010.pptx.

³³ Para. v. Available from www.sacosan4lk.org/download/cr_cmb_declaration.pdf.

щий орган нуждается в поддержке на самом высоком политическом уровне, а также в ясных полномочиях. Для избежания разрыва между различными фазами планирования очень важно, чтобы одни и те же учреждения принимали участие в течение всего цикла планирования.

2. Децентрализация и роль местных органов власти

48. Во многих государствах оказание услуг является децентрализованным и обеспечивается местными органами власти. Это ни в коей мере не уменьшает ответственности государства за права человека. Будучи частью государства, местные органы управления сами подчиняются нормам в сфере прав человека. В то же время на национальном уровне следует установить минимальные нормы на базе критериев в области прав человека, с тем чтобы обеспечить последовательность и соблюдение прав человека во всей стране. Государства обязаны обеспечить, чтобы местные органы власти имели необходимые финансовые, людские и другие ресурсы для эффективного выполнения своих обязанностей³⁴. Национальное правительство обязано регулировать деятельность местных органов управления, контролировать их действия для обеспечения того, чтобы они соблюдали международные обязательства в области прав человека³⁵. Четкое разграничение ответственности на различных уровнях управления является чрезвычайно важным для избежания путаницы, пробелов и неэффективности.

3. Участие негосударственных организаций

49. Часто в фактическое предоставление услуг вовлечен ряд участников. В то время как во многих случаях муниципалитеты действуют как поставщики услуг, они могут также передавать поставку услуг негосударственным участникам, включая компании и неправительственные организации. В иных случаях осуществляется неформальное предоставление услуг при большом числе различных участников, которые ликвидируют пробелы, но формально не наняты государственными органами власти для предоставления услуг. Кроме того, предоставляется чрезвычайно много типов услуг, начиная от сетевых поставщиков и до небольших санитарных проектов. Эти различные схемы имеют значительные последствия для планирования и меняют характер действий, которые предстоит выполнять различным участникам.

50. Государства обязаны обеспечить, чтобы привлечение негосударственных участников не приводило к нарушениям прав человека. Оно должно обеспечить контроль за поставщиками услуг, для того чтобы они осуществляли свою деятельность в соответствии с нормами и принципами в области прав человека. Так, в случае передачи кому-либо предоставления услуг государство становится регулирующей стороной без ущерба для одинаковой важности регулирования в случае публичного предоставления услуг. Государство обязано создать благоприятную обстановку, указать, какие из участников отвечают за предоставление услуг и в какой области, планировать свою роль в качестве регулирующей стороны и предусмотреть наличие необходимых ресурсов для мер регулирования.

³⁴ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15, пункт 51.

³⁵ International Council on Human Rights Policy, *Local Government and Human Rights: Doing Good Service* (Versoix, 2005), pp. 20 and 24.

4. Роль доноров и партнеров в области развития

51. Любая национальная стратегия и план должны принадлежать стране. Процессы, которыми полностью руководят извне, могут подорвать демократические процессы и часто приводят к появлению лишь косметических стратегий и планов, которые не являются устойчивыми и зачастую не соответствуют потребностям и надеждам населения. В то же время существует важная роль доноров и партнеров в области развития в процессе планирования. Например, они могут способствовать координации и поддерживать создание потенциала и укрепление институтов, включая деятельность на местном уровне. Эти меры помогут институтам исполнять свои обязанности и нести ответственность перед населением.

С. Обеспечение надлежащего финансирования

52. Успешное планирование и его реализация зависят от достаточного и предсказуемого финансирования. Без необходимых финансовых ресурсов планирование и определение целей являются бессмысленными. Поэтому взаимосвязь между планом и бюджетом имеет чрезвычайно важное значение. Государствам следует определить бюджетные последствия планируемых действий и выделить достаточные финансовые и людские ресурсы для их реализации. Надлежащее финансирование связано не только с предоставлением, но также с расходами на меры регулирования, укреплением институционального потенциала, а также с самим планированием. Надлежащее финансирование и создание потенциала особенно важны для местных органов власти в контексте децентрализации. Обеспечение ресурсов на местном уровне может включать субсидирование со стороны центрального правительства, а также поддержку полномочий местных властей в получении доходов.

53. В работе институтов-участников на всех уровнях и органа по координации должен обеспечиваться необходимый кадровый состав как с точки зрения численности, так и наличия экспертных знаний. Аналогичным образом необходимо предоставлять ресурсы для процессов участия и принимать меры по обеспечению прозрачности.

54. В конечном счете система финансирования должна обеспечивать реализацию планов и стратегий, причем государства должны использовать в максимальной степени имеющиеся ресурсы для реализации прав на воду и санитарные услуги, в том числе во время экономического кризиса. Достаточное финансирование должно обеспечивать, чтобы системы водоснабжения и санитарных услуг были устойчивыми и чтобы эти услуги были финансово доступны всем.

1. Обзор финансирования по секторам

55. Финансирование в секторах водоснабжения и санитарных услуг является очень сложным процессом; определение того, является ли оно достаточным, требует наличия полной картины в отношении различных источников. В целом доход может состоять из "тарифов, налогов и перевода средств". В том что касается расходов, важно рассмотреть капиталовложения, а также эксплуатацию и обслуживание. Доходы и расходы разделены на национальном и местном уровнях управления в зависимости от назначения органа, создающего доходы, и ответственности за реализацию.

56. Тарифы являются одним из важных компонентов финансирования водоснабжения и санитарного обслуживания. Однако необходимо также рассмотреть роль других отдельных компонентов. Что касается водопровода и канализационных систем, то широко распространена плата за подключение, и в тех случаях, когда используются другие формы санитарных услуг, например выгребные ямы, то оборудование, а также эксплуатация и обслуживание в виде очистки ям и удаления фекалий обычно оплачивается потребителями.

57. Система прав человека ставит доход, который может быть получен от тарифов, в зависимость от того, что могут оплатить потребители. Субсидии играют одну из важных ролей в обеспечении финансовой доступности в случае необходимости. Меры по поддержке доходов являются одним из видов субсидий, связанных с системой социального обеспечения и программами социальной помощи. В некоторых странах, например в Чили, применяются такие общие субсидии, которые выдаются на основе проверки дохода. Такие меры по корректировке тарифов, как поддержка убыточных объектов за счет прибыльных, могут быть включены в структуру тарифов с целью их уменьшения для домашних хозяйств с низким доходом при водоснабжении и канализационном обслуживании, но эта система может функционировать, только если есть достаточное число более состоятельных и вносящих плату домашних хозяйств.

58. Для того чтобы обеспечить полное и надежное понимание имеющихся средств финансирования, в бюджетные прогнозы необходимо включать предполагаемый доход, который может быть получен в результате применения тарифов на водоснабжение и другую оплату услуг водоснабжения и санитарного обслуживания. Если доход от применения тарифов не покрывает все соответствующие расходы, то средства должны поступать из общих бюджетов на национальном, субнациональном и/или местном уровнях. Общий доход связан как с капиталовложениями, так и с субсидиями, которые не включены в тарифную систему.

59. Часто бюджетные средства выделяются по административным линиям соответствующим различным министерствам и департаментам. Из-за раздробленной ответственности за водоснабжение и санитарное обслуживание трудно получить полную картину ресурсов для этих секторов, когда они комбинируются с другими бюджетными средствами, например на здравоохранение. Кроме того, особенно в секторе санитарного обслуживания в сельских районах, очень распространены "внебюджетные" субсидии³⁶.

60. Функциональная классификация национального бюджета может помочь решить некоторые проблемы. Такая классификация должна включать все бюджетные статьи, которые предназначены для секторов водоснабжения и санитарного обслуживания в различных министерствах и департаментах. В Непале в результате активности гражданского общества была зафиксирована отдельная статья бюджета для санитарного обслуживания³⁷. Объединенный бюджет идет дальше путем включения тех статей, которые не входят в центральный бюджет, например бюджет таких отдельных самообеспечивающихся образований, как органы регулирования в некоторых странах; бюджет региональных органов управления и средства от доноров и, таким образом, достигается создание полной картины.

³⁶ UN-Water and WHO, *GLAAS 2010* (note 9 above), p. 43.

³⁷ WaterAid, *Budget Advocacy for the Water and Sanitation Sector in Nepal: A Primer for Civil Society Organizations* (2010), p. 37.

61. Такая же классификация и комплексный подход необходимы для местных бюджетов. При этом часто осуществляются переводы средств с национального на местный уровень. Эти переводы средств могут осуществляться в виде условных субсидий или целевых субсидий. Условные субсидии должны быть израсходованы на конкретные цели (например, инфраструктура водоснабжения), в то время как целевые (или безусловные) субсидии не предназначены для использования в конкретном секторе или для конкретного проекта, и местный орган управления может принять решение о ее расходовании на водоснабжение и санитарное обслуживание. При осуществлении таких переводов с национального на местный уровень следует принимать во внимание региональные различия с точки зрения ресурсов. Если национальное правительство принимает систему перевода средств, то в соответствии с критериями в области прав человека оно обязано обеспечить их недискриминационное распределение, включая предоставление дополнительных ресурсов районам с населением, находящимся в неблагоприятном положении. Без учета этого конкретного аспекта перевод средств правительством может привести к увеличению различий между районами и закреплению дискриминации. Кроме того, также очень важно обеспечить, чтобы такие переводы средств были направлены и использовались на местном уровне для оказания поддержки в доступе к водоснабжению и санитарному обслуживанию для тех, кто находится в наиболее неблагоприятном положении и не имеет доступа к обслуживанию, а не для улучшения обслуживания для тех, кто уже подключен к сети. Однако во многих странах еще не разработаны критерии для целевого направления средств и, если они и существуют, они необязательно применяются последовательно. Некоторые страны, например Камбоджа и Монголия, являются положительным исключением, особенно в отношении городского водоснабжения³⁸. В Соединенных Штатах Америки Программа по коммунальным услугам сельской местности, управляемая Агентством по вопросам сельского развития Департамента сельского хозяйства, предоставляет займы и субсидии небольшим муниципалитетам. При этом учитывается максимальная сумма, которую может себе позволить община при поддержании разумных расходов потребителей и при определении соответствующего баланса между кредитами и субсидиями³⁹.

62. И наконец, международная помощь часто вносит вклад в финансирование совместно с внешним переводом средств. Политика доноров должна включать аспект прав человека на водоснабжение и санитарное обслуживание и поддерживать национальные приоритеты в отношении водоснабжения и санитарного обслуживания, а также цели по уменьшению различий в доступе. Например, испанское Агентство международного сотрудничества в области развития уделило первостепенное внимание водоснабжению и санитарному обслуживанию путем создания фонда для водоснабжения и санитарного обслуживания в размере 1 млрд. евро в 2009 году с конкретной целью содействия реализации права человека на воду и совершенствования политики и процесса планирования⁴⁰. В целом международная помощь способствует финансированию на национальном уровне (которое затем может быть переведено на местный уровень), но в некоторых странах местным органам управления также разрешено получать международные займы и субсидии напрямую. Хотя это может открыть новые возможности, при этом также может возрасти риск возникновения различий

³⁸ UN-Water and WHO, *GLAAS 2010* (note 9 above), p. 34.

³⁹ См. www.rurdev.usda.gov/hi/Rural%20Utilities%20Programs.htm.

⁴⁰ См. http://www.aecid.es/web/es/aecid/normativa/fondos/Fondo_de_Cooperacion_para_Agua_y_Saneamiento/003.html.

между муниципалитетами⁴¹. При этом также увеличивается потребность в укреплении потенциала на местном уровне при работе с государственными и частными финансирующими институтами.

2. Выделение максимального объема имеющихся ресурсов

63. Стратегии и планы должны разрабатываться с учетом общей системы расходов, поскольку при планировании не будут достигнуты его заявленные цели, если оно не будет осуществляться в контексте имеющихся ресурсов. Необходимо определить прогнозируемые расходы на запланированную деятельность. Для принятия решения о необходимых мерах ответственным лицам при участии всех заинтересованных сторон и общин следует рассмотреть инновационные подходы и решения, которые могут помочь достичь запланированных результатов при меньших затратах по сравнению с традиционными подходами и видами технологий. Например, осуществляемый общинами проект "Всеобщее санитарное обслуживание" помог достичь впечатляющих результатов в расширении доступа к санитарному обслуживанию при низких расходах⁴².

64. Определение затрат на предоставление услуг должно охватывать не только капитальные затраты на инфраструктуру, но и также и расходы, связанные со сроком службы этой системы, включая эксплуатацию и обслуживание, расходы на рабочую силу и управление. В дополнение следует принять во внимание расходы на санитарное обслуживание на местах, но, как это большей частью происходит на уровне домашних хозяйств, такие расходы трудно подсчитать. ПРООН проводит такую интересную работу по подсчету расходов, как, например, в связи с разработкой ею модели оценки потребностей в отношении целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Эта модель, в которой учитываются права на водоснабжение и санитарное обслуживание, является структурой, при помощи которой национальные правительства могут оценить расходы на достижение целей в области водоснабжения и санитарного обслуживания на период до 2015 года.

65. Обязанность по реализации экономических, социальных и культурных прав требует принятия мер по максимальному использованию имеющихся ресурсов. В последнее время выделялось много грантов и разработан ряд инструментов для оценки того, максимально ли используют государства имеющиеся ресурсы в целях гарантирования прав человека. Один из подходов заключается в сравнении нынешних бюджетных ассигнований с аналогичными ассигнованиями в прошлом для оценки того, отмечается ли в этой сфере прогресс, застой или сокращение. Сокращение может в первую очередь вызвать обеспокоенность. Если прежние ассигнования в этих секторах явно недостаточны, то небольшой рост по годам может оказаться недостаточным и будет необходимо рассмотреть вопрос о перераспределении ресурсов. Другой подход заключается в сравнении между странами, находящимися в одинаковом положении. Такие инструменты не предназначены для того, чтобы дать окончательные ответы на вопрос об использовании всех имеющихся ресурсов, но они могут быть использованы для дальнейших исследований. Сокращение бюджета может быть оправдано, например в том случае, когда ресурсы используются более эффективно и направляются более уязвимым и маргинализированным группам населения, либо когда меняются экономические условия, если такое сокращение основано на

⁴¹ International Council on Human Rights Policy, *Local Government* (note 35 above), p. 45.

⁴² Анализ применяемого общинами подхода "Всеобщее санитарное обслуживание" см. в сборнике о передовой практике (A/HRC/18/33/Add.1).

самом тщательном рассмотрении и может быть оправдано со ссылкой на права в целом.

66. Бюджетные ассигнования должны выделяться на основе планируемых расходов на предполагаемую деятельность в максимальном размере, который достижим в рамках имеющихся ресурсов для выполнения плана. Необходимые ресурсы должны выделяться соответствующим органам власти, которые должны осуществлять определенную деятельность, например при передаче на местный уровень.

3. Контролирование расходов

67. Кроме оценки бюджетных ассигнований с точки зрения прав человека также очень важно контролировать расходы, т.е. определять, были ли использованы выделенные бюджетные средства. Если они не были потрачены, то это может указывать на проблемы, связанные с потенциалом. В то же время такое недоиспользование средств может быть оправданным в связи с экономией за счет эффективности, т.е. в тех случаях, когда запланированные результаты были достигнуты с меньшими затратами. Аналогичным образом было бы важно определить, были ли эти ресурсы использованы в соответствии с приоритетами, предусмотренными планом, и в случаях, когда это было не так, необходимо выяснить причины. Это может быть связано с недостатком мощностей по использованию ресурсов, коррупционной практикой или иметь другие объяснения.

D. Участие и транспарентность

68. Любой план по реализации прав на водоснабжение и санитарное обслуживание должен разрабатываться в условиях вовлечения разных участников и транспарентности. Систематическое участие является чрезвычайно важным на каждом этапе планирования от диагноза до определения целей, формулирования задач и реализации до мониторинга и оценки. Санитарное обслуживание, в частности, не может просто обеспечиваться, а требует изменения в поведении, которое может быть достигнуто только при активном участии заинтересованных потребителей. Возможности для участия, включая оценку потребностей в общине, должны быть созданы как можно раньше.

69. Участие должно быть активным, свободным и конструктивным. Оно должно выходить за рамки простого обмена информацией и поверхностных консультаций, и вовлекать людей в принятие решений, предоставляя реальные возможности для оказания влияния на процесс планирования. Организация процесса с действительным вовлечением разных сторон является сложной задачей. Необходимо создание различных механизмов и применение различных подходов, включая консультации с разными заинтересованными участниками, общественные собрания и слушания, а также обеспечение возможности представлять в письменном виде комментарии и отзывы.

70. К группам, которые должны иметь возможность принимать участие, относятся организации гражданского общества, общинные организации, национальные правозащитные институты, академические круги и исследовательские институты, частный сектор и, прежде всего, общины и сами заинтересованные люди с особым упором на вклад со стороны женщин. Должны быть также представлены другие люди и общины, находящиеся в неблагоприятном положении и в ситуации риска, с тем чтобы обеспечить участие не только нескольких солидных неправительственных организаций или местной элиты. Собрания должны проходить с участием людей на всех уровнях общества с учетом тех

ограничений, которые могут воспрепятствовать их участию. Это означает организацию собраний близко от тех мест, где проживают люди или от их рабочих мест во всех регионах страны, организацию собраний в те часы, когда люди находятся на местах, использование местных языков, организацию собраний с учетом интересов родителей и детей, использование организаций, членами которых люди уже являются, как платформы для проведения таких собраний и другие меры по другим каналам. Национальная инициатива для развития прав человека, начатая в Марокко в 2005 году, является одним из примеров подхода с вовлечением людей снизу вверх и носящего интеграционный характер. Он привел к официальному и реальному вовлечению общин, гражданского общества на местном уровне и включению всех местных политических, экономических и социальных участников в единый процесс⁴³.

71. Некоторые разделы процесса планирования потребуют технической экспертизы. Однако такая работа должна быть сбалансирована с потребностями и предпочтениями людей по всей стране с учетом местных решений. Власти, возглавляющие процесс планирования, должны нести ответственность за серьезное рассмотрение различных вкладов и разработку и реализацию необходимых мер, ведущих к обеспечению прав на воду и санитарные услуги для всех.

72. Транспарентность и доступ к информации являются чрезвычайно важными для обеспечения участия. Соответствующая информация и проекты плана должны быть доступны общественности. Транспарентность также необходима в том, что касается нынешней политики и мер. Только, например, тогда, когда нынешние приоритеты в распределении ресурсов становятся понятными, они могут быть рассмотрены и оценены с точки зрения возможных необходимых изменений. Информация должна широко распространяться и быть доступной на всех соответствующих языках через посредство многочисленных каналов с целью обеспечения доступности. К таким каналам могут относиться вебсайты, но также и местное радио, панно и информация в местной прессе. В Индии, например, законодательные нормы, касающиеся права на информацию⁴⁴, оказали большое влияние на улучшение транспарентности, став одним из инструментов получения информации и требования отчетности от органов управления.

Е. Недискриминация и равенство

73. Доступ к водоснабжению и санитарным услугам характеризуется большими различиями, которые часто равносильны дискриминации, запрещенной законодательством о правах человека⁴⁵. Для преодоления существующей дискриминации государства обязаны разработать конкретные стратегии по исправлению положения тех, кто сталкивается с дискриминацией. Без уделения этому внимания действия в отношении водоснабжения и санитарных услуг помогут улучшить доступ только или главным образом для тех, кто находится в сравни-

⁴³ См. www.indh.gov.ma/fr/index.asp.

⁴⁴ India, Right to Information Act of 2005. Available from <http://righttoinformation.gov.in/rti-act.pdf>.

⁴⁵ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20 (2009) о недискриминации при пользовании экономическими, социальными и культурными правами, пункт 7. Дискриминация может пониматься как "любое различие, исключение, ограничение или предпочтение или иное дифференцированное обращение, которое прямо или косвенно осуществляется на запрещенных основаниях для дискриминации и целью и результатом которой является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими правами, закрепленными в Пакте".

мой достигаемости, и при этом возникнет риск усиления существующего неравенства.

74. Поэтому общие цели, связанные с расширением доступа к водоснабжению и санитарным услугам, должны быть дополнены целями, направленными на уменьшение неравенства. В качестве первого шага это требует от государств выявления уязвимых и маргинализированных групп населения, видов дискриминации и их коренных структурных причин. С точки зрения доступа к водоснабжению и санитарным услугам к группам и отдельным лицам, которые были определены как потенциально уязвимые или маргинализированные, относятся, в частности женщины, дети, жители сельских и бедных городских районов и другие люди, живущие в нищете, кочующие или путешествующие группы людей, беженцы, мигранты, люди, принадлежащие к этническим или расовым меньшинствам, пожилые люди, группы коренного населения, инвалиды, люди, проживающие в районах с недостатком воды, и люди с заболеваниями ВИЧ/СПИДом.

75. Не все запрещенные основания для дискриминации актуальны во всех государствах. В процессе выявления групп и отдельных лиц, которые находятся в неблагоприятном положении, государствам следует провести обзоры положения населения с точки зрения этих оснований и провести дальнейшее расследование, если они установили, что в отношении некоторых групп людей применяется дискриминация. В то время как, например, дискриминация по признаку пола или различия между официальными и неофициальными поселениями являются общим явлением во многих странах, выявление других форм дискриминации потребует более конкретного подхода.

76. Например, процесс планирования для Стратегии развития на основе прав человека на 2006–2013 годы в муниципалитете Кисельяк в Боснии и Герцеговине направлен на определение приоритетов в области развития с точки зрения прав человека и включает оценку структуры водоснабжения в этом муниципалитете. Поскольку эта оценка показала, что положение было наиболее тяжелым в поселении Храстови, населенным в основном рома, муниципалитет определил в качестве приоритета улучшение инфраструктуры в этом поселении⁴⁶.

77. На основе своих оценок государства должны контролировать конкретный прогресс в отношении выявленных групп населения, к которым может применяться дискриминация, с тем чтобы решать проблемы систематического отчуждения. Они обязаны разработать специальные меры для своих особых ситуаций, включая вероятную разработку отдельных целей для этих групп. Конкретные стратегии для помощи наиболее нуждающимся будут необходимы для преодоления правовых, экономических, физических, институциональных, культурных, лингвистических и других барьеров.

78. Например, Трастовый фонд Замбии для перехода правового титула провел исследование исходного состояния⁴⁷ по сбору данных о водоснабжении и санитарном обслуживании, дезагрегированных, в частности, по городским и сельским районам и уровню дохода. На основе этих результатов Замбия принимает конкретные меры в отношении бедных районов путем поощрения дешевых технологий, например пунктов распределения воды с тарифами, установ-

⁴⁶ Kiseljak Municipality, Rights-based Development Strategy, pp. 27, 28 and 68. Available from www.rmap.undp.ba/Upload/SC/kiseljak%20strategy_26Oct_eng.pdf.

⁴⁷ Zambia, Devolution Trust Fund and National Water Supply and Sanitation Council, *Reaching the Millennium Development Goals for Water Supply and Sanitation in Zambia: The Urban Perspective* (Lusaka, 2005). Available from www.nwasco.org.zm/media/mdg.pdf.

ленными на самом низком уровне. В дополнение к компенсирующему субсидированию через посредство структуры тарифов сооружение инфраструктуры в бедных городских районах финансируется при помощи этого Трастового фонда⁴⁸.

79. В ходе своей работы по мониторингу государства должны конкретно уделять внимание и предоставлять информацию в отношении мер, принимаемых для помощи группам людей, находящимся в наименее благоприятном положении и в отчужденном положении. Они также должны включать информацию о программах и ресурсах, конкретно выделенных для этих целей, т.е. дезагрегированные данные необходимы не только в отношении уровня доходов, но и при определении результатов усилий правительства, например при определении того, были ли увеличены ресурсы, предназначенные для людей, живущих в трущобах. Сеть водоснабжения и санитарного обслуживания Танзании контролирует сбалансированность в этом секторе через посредство ежегодно публикуемых соответствующих докладов, сосредоточенных на вопросах вовлечения, отчетности, участия и устойчивости проводимой политики. Она обнаружила значительные недостатки в сбалансированности в секторе водоснабжения в Объединенной Республике Танзания, например разрыв между доступом в сельских и городских районах и непропорционально большие бюджеты для обслуживания в городах.

V. Выводы и рекомендации: как правозащитная структура способствует совершенствованию планирования

A. Обеспечение структуры для определения приоритетов

80. Полная реализация прав человека может потребовать сложных перераспределений, которые еще более трудно осуществить во время экономического кризиса. Наличие плана или проекта на базе системы прав человека помогает властям поставить реализацию прав человека над другими соображениями. В то же время система прав человека не дает единого ответа на вопрос о том, как определить приоритеты в том случае, когда не всем можно помочь одновременно, например при распределении ресурсов между забытыми отдаленными сельскими районами и бедными городскими районами трущоб. Нормы и принципы в области прав человека направлены на то, чтобы такие решения о выделении средств были основаны не только на анализе затрат и выгод, но и были также результатом демократического, общедоступного и недискриминационного процесса. В этой связи:

а) государства должны включить положения о правах человека в связи с доступом к водоснабжению и санитарным услугам в нынешние стратегии в других областях, с тем чтобы обеспечить последовательное планирование;

б) государства должны также разрабатывать конкретные стратегии и планы для секторов водоснабжения и санитарного обслуживания с целью обеспечения того, чтобы эти вопросы были достаточно приоритетными и их особенности принимались во внимание;

⁴⁸ Lammerding et al., "All Inclusive?", (note 29 above), p. 6.

с) там, где стратегии и/или планы, касающиеся секторов водоснабжения и санитарного обслуживания, уже существуют, государствам следует вновь их рассмотреть, а также пересмотреть и скорректировать их в соответствии с нормами и принципами в области прав человека по мере необходимости;

d) государства должны прежде всего сосредоточить внимание на основном доступе для всех и затем постепенно двигаться к более высоким уровням обслуживания;

e) государства должны разработать конкретные стратегии для решения проблем дискриминации и оказания помощи беднейшим слоям населения. Они должны выявить уязвимые и маргинализованные группы населения, виды дискриминации и их коренные структурные причины путем, в частности, сбора дезагрегированных данных. Они должны определить конкретные цели для уменьшения неравенства в доступе, разработать специальные меры для конкретных обстоятельств и конкретно контролировать прогресс в отношении положения этих групп населения;

f) политика доноров должна поддерживать эти национальные приоритеты, продвигаясь от основного доступа к более высоким уровням обслуживания и содействуя уменьшению различий;

g) там, где происходит перевод средств с национального на местный уровень, национальные правительства должны ввести такую систему перевода средств, которая обеспечивает равное распределение и позволяет найти дополнительные ресурсы для районов с населением, находящимся в неблагоприятном положении, и поставить на первое место те группы населения, которые не имеют доступа.

В. Обеспечение структуры для амбициозного, но реалистичного планирования

81. Законодательство в области прав человека является структурой для амбициозного, но реалистичного планирования. В то время как конечной целью должен быть всеобщий охват, понятие постепенной реализации помогает приспособить эту цель к положению страны и позволяет определять сроки, которые становятся реалистичными в конкретном контексте. Государства обязаны максимально использовать имеющиеся ресурсы для реализации прав на воду и санитарные услуги, обращаясь там, где это необходимо, к международной помощи. Постепенная реализация также предполагает все более высокий уровень обслуживания. В соответствии с этим:

a) государства должны основывать разработку стратегии и плана по реализации прав на воду и санитарные услуги на надежном ситуационном анализе нынешнего положения в реализации этих прав на базе нормативных критериев наличия, качества, приемлемости, доступности и финансовой доступности. Они должны уделять особое внимание маргинализованным и уязвимым группам населения для определения их уровней доступа, конкретных препятствий, с которыми они могут столкнуться при получении доступа, и коренных причин появления этих препятствий;

b) государствам следует также осуществить оценку нынешней политики, программ и деятельности, определить, какие ресурсы для этого выделены, кто является участниками и каков их потенциал;

с) государствам следует определить ясные цели, соответствующие нормам в области прав человека и основанные на реалистичной оценке ресурсов и потенциала;

д) государствам следует сформулировать и разработать необходимые меры для достижения этих целей;

е) государства должны обеспечить финансирование на уровне максимума имеющихся ресурсов для реализации прав на воду и санитарные услуги. Достаточное финансирование должно обеспечить, чтобы системы водоснабжения и санитарного обслуживания были устойчивыми, а услуги – финансово доступными для всех;

ф) государствам следует определить бюджетные последствия запланированных действий и выделить достаточные финансовые и людские ресурсы для осуществления этих действий, включая ресурсы на деятельность по регулированию.

С. Обеспечение устойчивости

82. Система прав человека требует применения последовательного и комплексного подхода к планированию, который позволяет определить структурные причины и системные проблемы в связи с недостатком доступа к водоснабжению и санитарному обслуживанию. Для этого требуется рассмотрение вопроса о том, какое влияние на доступ оказывают законы, социальные нормы, традиционная практика и институциональные структуры и меры. Система прав человека как таковая помогает не только лечить симптомы, т.е. недостаток доступа, но направлена на коренные причины и приводит к достижению более устойчивых результатов. В этой связи:

а) государствам следует обеспечить устойчивость капиталовложений не только путем сосредоточения внимания на инфраструктуре, но также путем обеспечения эксплуатации и обслуживания, создания институциональной и управленческой структуры, включая регулирование, и путем принятия структурных мер, включая увеличение потенциала;

б) необходимо разработать стратегии и планы при помощи процесса, предусматривающего участие и вовлечение, обеспечивая, в частности, чтобы в него были вовлечены люди и общины, находящиеся в неблагоприятном, маргинализованном и уязвимом положении. Участие должно выходить за рамки простого обмена информацией и поверхностных консультаций и предоставлять реальные возможности для оказания влияния в течение всего процесса планирования;

с) государства должны обеспечивать транспарентность в процессе планирования, обеспечивая, чтобы соответствующая информация, включая информацию о нынешней политике и мерах, а также советы экспертов в отношении имеющихся технических вариантов и проекты плана были доступны общественности на всех соответствующих языках через средство многих каналов с целью обеспечения доступности.

D. Акцент на отчетности

83. В рамках темы прав человека делается большой упор на подотчетность. Правовые структуры являются основой для подотчетности, давая возможность людям основывать свои претензии на юридических обязательных правах. Их должны дополнять цели, основанные на соответствующих и надежных данных и отражающие обязательства государства, за которые правительства могут нести ответственность. В этой связи:

a) государства обязаны пересматривать действующие законодательные нормы для выявления пробелов и оценки того, соответствует ли нынешняя законодательная структура правам на воду и санитарные услуги. В случаях, когда законодательство не будет соответствовать нормам, оно должно быть отменено, изменено или скорректировано для соответствия нормам и принципам в области прав человека;

b) законы и правила должны содержать ясные определения стандартов для оказания услуг и охватывать такие нормативные аспекты, как наличие, качество, приемлемость, доступность и финансовая доступность;

c) государствам следует ясно определить и назначить министерство или министерства и департамент(ы), ответственные за процесс планирования и реализации, включая координирующий орган;

d) там, где оказание услуг является децентрализованным, государство должно установить минимальные стандарты на национальном уровне, с тем чтобы обеспечить последовательность и соблюдение прав человека по всей стране. Будучи частью государства, местные органы власти также обязаны выполнять законы в области прав человека. Государство должно регулировать действия местных органов власти и контролировать их работу для обеспечения того, чтобы они выполняли международные обязательства в области прав человека. Кроме того, государства должны обеспечивать, чтобы эти органы власти располагали необходимыми финансовыми, людскими и другими ресурсами для эффективного выполнения своих обязанностей. Чрезвычайно важным является ясное распределение ответственности между всеми уровнями управления;

e) международным организациям и агентствам-донорам следует поддерживать осуществление активного национального процесса планирования через посредство таких инициатив, как "Санитарные и водные ресурсы для всех", которые помогают преодолеть ограничения, связанные с потенциалом, но они не должны направлять этот процесс. Им следует поддерживать процесс координации, создание потенциала и институциональное укрепление, включая и местный уровень для обеспечения того, чтобы учреждения могли должным образом исполнять свои обязанности и нести ответственность перед населением, в том числе в отношении борьбы с коррупцией и ее предупреждения;

f) государствам следует с самого начала включить меры по мониторингу и оценке в эту стратегию и план;

g) для обеспечения мониторинга государствам следует разработать индикаторы, отражающие такие критерии в области прав человека, как наличие, качество, приемлемость, доступность и финансовая доступность водоснабжения и санитарного обслуживания. Эти индикаторы должны быть разработаны не только для измерения результатов с точки зрения данных о доступе, но также для оценки достигнутого прогресса и усилий

правительства. Государствам следует лучше использовать имеющиеся данные, и, в тех случаях когда отсутствие соответствующих и надежных данных является препятствиям, государствам следует укрепить свой потенциал;

h) государства должны создать механизмы и инструменты для того, чтобы соответствующие участники несли ответственность за выполнение плана и достижение целей, которые они поставили;

i) государства должны принимать меры по преодолению таких препятствий для доступа к правосудию, как запретительная стоимость, языковые требования, требования в отношении представительства и географическое положение судов и других механизмов.
