

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General  
1 July 2010  
Russian  
Original: English

**Совет по правам человека**

Пятнадцатая сессия

Пункт 3 повестки дня

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

**Доклад независимого эксперта по вопросу о  
правозащитных обязательствах, связанных с  
доступом к безопасной питьевой воде и санитарным  
услугам, Катарины де Альбукерке**

Добавление

**Доклад о ходе работы над подборкой материалов о надлежащей  
практике**

*Резюме*

Независимый эксперт по вопросу о правозащитных обязательствах, связанных с доступом к безопасной питьевой воде и санитарным услугам, Катарины де Альбукерке, представляет Совету по правам человека настоящий доклад в соответствии с его резолюцией 7/22. В этой резолюции Совет просил независимого эксперта развивать диалог с соответствующими заинтересованными сторонами для выявления и распространения передовой практики, связанной с доступом к безопасной питьевой воде и санитарным услугам, и для обмена мнениями по этому вопросу и подготовить в связи с этим компендиум передовой практики. В докладе независимый эксперт представляет рамки для оценки надлежащей практики с точки зрения прав человека, используя пять нормативных критериев (наличие, качество/безопасность, приемлемость, физическая доступность и экономическая доступность) и пять межсекторальных критериев (недискриминация, участие, подотчетность, воздействие и устойчивость).

Независимый эксперт предлагает всем соответствующим заинтересованным сторонам сообразно этим критериям представлять ей свои материалы о надлежащей практике для включения в компендиум надлежащей практики, подлежащей представлению Совету по правам человека в 2011 году.

## Приложение

### Доклад независимого эксперта по вопросу о правозащитных обязательствах, связанных с доступом к безопасной питьевой воде и санитарным услугам, Катарины де Альбукерке

#### Доклад о ходе работы над подборкой материалов о надлежащей практике

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–14	4
A. Процесс и подход.....	3–8	4
B. Критерии, основанные на правах человека.....	9–14	6
II. Нормативные критерии .....	15–36	7
A. Наличие .....	17–20	8
B. Качество/безопасность .....	21–24	9
C. Приемлемость .....	25–28	10
D. Физическая доступность .....	29–32	11
E. Экономическая доступность .....	33–36	12
III. Межсекторальные критерии .....	37–68	13
A. Недискриминация .....	40–46	13
B. Участие .....	47–51	15
C. Подотчетность .....	52–61	17
D. Воздействие .....	62–63	19
E. Устойчивость .....	64–68	19
IV. Соответствующие субъекты .....	69–82	22
A. Государства .....	70–71	22
B. Регулирующие органы.....	72	23
C. Поставщики услуг .....	73	23
D. Частный сектор .....	74	23
E. Гражданское общество .....	75	24
F. Национальные правозащитные учреждения .....	76	24
G. Агентства по вопросам развития .....	77–78	25

---

Н. Межправительственные организации .....	79–80	25
И. Образовательные учреждения, учреждения профессионального образования и научно-исследовательские учреждения .....	81	26
Ж. Лица и общины .....	82	26
В. Выводы и рекомендации .....	83–84	27

## I. Введение

1. Независимый эксперт по вопросу о правозащитных обязательствах, связанных с доступом к безопасной питьевой воде и санитарным услугам, Катари́на де Альбукерке, представляет настоящий доклад Совету по правам человека в соответствии с его резолюцией 7/22. В резолюции Совет просит независимого эксперта развивать диалог с правительствами, соответствующими органами Организации Объединенных Наций, частным сектором, местными органами власти, национальными учреждениями по правам человека, организациями гражданского общества и академическими институтами для выявления и распространения передовой практики, связанной с доступом к безопасной питьевой воде и санитарным услугам, и для обмена мнениями по этому вопросу и подготовке в связи с этим компендиум передовой практики. Для выполнения этой задачи независимый эксперт решила сосредоточить свою работу на надлежащей практике и разработать ряд критериев, которые можно использовать в качестве стандарта для оценки того, является ли практика "надлежащей" с точки зрения прав человека.

2. Выявление надлежащей практики позволяет ответить на вопрос, каким образом могут быть реализованы права человека, связанные с водой и санитарными услугами, и какие подходы были использованы некоторыми субъектами в этой связи, что, можно надеяться, побудит других внедрить законы, стратегии и виды практики, согласующиеся с правами человека. Распространение информации относительно видов результативной практики позволит другим усвоить уроки этого опыта и может способствовать прогрессу в обеспечении доступа к безопасным и экономически доступным питьевой воде и санитарным услугам. В этом отношении выявление и распространение надлежащей практики может внести вклад в постепенную реализацию экономических, социальных и культурных прав, а также предупреждения нарушения прав человека.

### A. Процесс и подход

3. Приступив к выполнению своего мандата, независимый эксперт провела консультации со многими людьми, стремясь получить советы и обменяться мнениями относительно того, каким образом подойти к сбору информации о передовой практике. Ее первое решение состояло в том, чтобы незначительно откорректировать терминологию, содержащуюся в резолюции 7/22 Совета, сосредоточившись взамен на "надлежащей" практике. Это решение основано на наблюдении, согласно которому разные подходы могут в равной степени считаться надлежащими в различных контекстах.

4. В соответствии с ее докладом, представленным Совету по правам человека на его десятой сессии, в котором излагалась программа деятельности во исполнении ее мандата, независимый эксперт приступила к работе над критериями, которые позволят ей квалифицировать практику в качестве "надлежащей практики" (A/HRC/10/6, пункт 34). Поскольку понятие "надлежащая" является весьма субъективным и различные субъекты могли бы иметь разные (или даже противоположные) мнения относительно точности определения той или иной практики в качестве надлежащей, независимый эксперт считает необходимым разработать критерии, которые основаны на правозащитных стандартах и принципах, с целью получения более четкого и более объективного стандарта оценки.

5. Для обсуждения потенциальных критериев надлежащей практики она организовала в Лиссабоне экспертные консультации, состоявшиеся 7 и 8 октября 2009 года. Их участники представляли учреждения Организации Объединенных Наций, агентства по вопросам развития, организации гражданского общества, частный сектор, национальные правозащитные учреждения, правительства и академические круги. Участникам было предложено рассмотреть ряд критериев, с которыми они были заранее ознакомлены, в целях определения того, можно ли практику, связанную с водой и санитарными услугами, квалифицировать в качестве надлежащей с точки зрения прав человека. Приняв во внимание плодотворные дискуссии, состоявшиеся на этом совещании, независимый эксперт решила остановиться на двух рядах критериев, которые представляются в настоящем докладе: а) нормативные критерии, включающие наличие, качество, безопасность, приемлемость, физическую доступность и экономическую доступность; и б) межсекторальные критерии, включающие недискриминацию, участие, подотчетность, воздействие и устойчивость.

6. Исходя из этих критериев независимый эксперт разработала вопросник, который был широко распространен среди разных групп заинтересованных сторон, таких как государства, органы, регулирующие водоснабжение и санитарное обслуживание, государственные и частные поставщики услуг в области водоснабжения и санитарии, национальные правозащитные учреждения, гражданское общество, донорские учреждения, межправительственные организации и другие субъекты. В контексте выявления и представления примеров надлежащей практики, подлежащих включению в компендиум, независимый эксперт выражает надежду на то, что эти правозащитные критерии окажутся полезными для различных субъектов в плане проведения самостоятельной оценки их соответствующих видов практики.

7. В целях подготовки компендиума независимый эксперт будет опираться на информацию не менее чем двух типов. Во-первых, она ознакомится с письменными ответами на вопросник. Во-вторых, независимый эксперт приступила к организации ряда консультаций с заинтересованными сторонами, позволяющих ей более подробно изучить некоторые виды практики. К моменту подготовки настоящего документа уже были проведены два консультативных совещания с межправительственными организациями и двусторонними учреждениями по вопросам развития. Планируются дальнейшие консультации с правительствами, организациями гражданского общества, национальными правозащитными учреждениями, государственными и частными поставщиками услуг в области водоснабжения и санитарии и потенциально с другими лицами. Независимый эксперт надеется, что организация мероприятий, на которых представители одного сектора могут обсудить вместе надлежащую практику, связанную с правами человека на воду и санитарные услуги, будет облегчать обмен опытом в отношении этих видов надлежащей практики, что позволит другим сторонам извлечь из них полезные уроки. Она также рассчитывает выявить общие проблемы в реализации прав на санитарные услуги и воду, а также возможные решения по их преодолению.

8. Основываясь на письменных материалах и примерах надлежащей практики, приведенных на консультациях с заинтересованными сторонами, независимый эксперт в 2011 году представит Совету по правам человека компендиум практики, связанной с водой и санитарными услугами, которая была оценена в качестве "надлежащей" с точки зрения прав человека.

## **В. Критерии, основанные на правах человека**

9. Независимый эксперт считает, что отобранные виды практики должны обеспечивать реализацию прав человека на воду и санитарные услуги или способствовать ее обеспечению.

10. Независимый эксперт широко толкует термин "практика", который, как она считает, охватывает как политику, так и осуществление. Тем самым понятие надлежащей практики может включать, помимо многих других возможных соображений, такие разнообразные инициативы, как международные договоры, законодательство (на национальном, региональном и местном уровнях), предписания, направление политики, стратегии, институциональные рамки, процедуры планирования и координации, международную политику в области сотрудничества, программы, проекты, кампании, субсидии, механизмы финансирования, тарифные структуры, договоры с операторами, процедуры обжалования и судебные и квазисудебные решения.

11. Критерии, приводимые в настоящем докладе, направлены на более четкое вычленение конкретных требований, позволяющих классификацию той или иной практики в качестве надлежащей. Нормативное содержание прав человека на санитарные услуги и воду предусматривает соответствующие правозащитные стандарты – или нормативные критерии, – а именно: качество/безопасность, приемлемость, физическая доступность и экономическая доступность. Межсекторальные критерии (недискриминация, участие, подотчетность, воздействие и устойчивость) основаны на правозащитных принципах и более общих правозащитных соображениях. Оба ряда критериев будут более подробно описаны ниже.

12. В других контекстах был предложен и использован для выявления надлежащей практики широкий диапазон критериев, включая, в частности, эффективность, результативность, уместность, нравственность, устойчивость<sup>1</sup>; воздействие, оперативность реагирования, инновационные/творческие подходы, передаваемость, воспроизводимость, простоту осуществления и гендерные соображения<sup>2</sup>; или участие, недискриминацию и равенство<sup>3</sup> и другие. Некоторые из этих критериев – такие как участие и недискриминация – уже подробно рассмотрены с точки зрения прав человека. В качестве дополнительных критериев, которые считаются существенно важными для оценки практики с точки зрения прав человека, были определены критерии воздействия и устойчивости. Другие критерии – такие как оперативность реагирования – имплицитно охватываются, например, через критерии участия и приемлемости. Предлагаемый критерий эффективности также охватывается критерием воздействия, а критерий уместности – пятью нормативными критериями. Равенство и гендерные соображения предполагаются в критериях недискриминации и участия. Вместе с тем другие

<sup>1</sup> The Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS), "Summary booklet of best practices", issue 1 (Geneva, 1999), p. 5.

<sup>2</sup> International Labour Organization, summary report on the workshop on "Good practices – decent work and the informal economy", Turin, Italy, 30 and 31 August 2004. Available from [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/event/wcms\\_080299.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/event/wcms_080299.pdf).

<sup>3</sup> Inter-Agency Standing Committee/Protection Cluster Working Group, "Discussion note on collection of good practices in protection", p. 3. Available from [www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/cluster%20approach%20page/clusters%20pages/Protection/PCWG%20Note%20on%20Good%20Practices.pdf](http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/cluster%20approach%20page/clusters%20pages/Protection/PCWG%20Note%20on%20Good%20Practices.pdf).

критерии, в частности нравственности и инновационных/творческих подходов, по-видимому, избыточны или неважны с точки зрения прав человека. В правозащитном контексте могли быть полезными также критерии, предусматривающие воспроизведение и передаваемость практики, которая имеет ценный характер. Однако они не являются требованиями, поскольку с точки зрения прав человека практика могла бы рассматриваться надлежащей даже в том случае, если она направлена только на поиск решения для небольшой общины, сталкивающейся с уникальными проблемами, ввиду чего такая практика вовсе не обязательно должна воспроизводиться. Аналогичным образом важное значение имеют действенные решения или подходы, отличающиеся простотой осуществления. Правозащитные нормы закрепляют обязательство достигать прогресса в сложных ситуациях ограниченных финансовых ресурсов и требуют как можно более быстрого и эффективного продвижения к полному осуществлению этих прав<sup>4</sup>. Однако затратноэффективность и простота осуществления не входят в число доминирующих и всеохватывающих соображений – напротив, права человека могут даже потребовать решений, связанных со сравнительно высокими расходами. Например, процессы участия, которые считаются основополагающими с точки зрения прав человека, могут повлечь за собой высокие расходы, но они считаются незаменимыми для реализации прав человека и достижения устойчивого воздействия.

13. Описанные ниже правозащитные критерии умышленно толкуются как широкие, гибкие и поддающиеся адаптации. Право прав человека не направлено на то, чтобы диктовать выбор той или иной политики или технологии, а предусматривает поиск соответствующих конкретным условиям решений. Оно требует удовлетворения индивидуальных потребностей и тем самым исключает решения "на все случаи жизни". В этом отношении право прав человека делает упор на подход с точки зрения индивидуальных прав при условии, что осуществление этих прав не ущемляет права других. С учетом этого обстоятельства выявление надлежащей практики направлено на охват как можно более широкого спектра различных подходов при обеспечении соблюдения прав человека каждого.

14. В следующих разделах независимый эксперт проанализирует все критерии, а также то, каким образом каждый из них применяется к правам на воду и санитарные услуги.

## II. Нормативные критерии

15. Нормативные критерии для определения надлежащей практики основаны на нормативном содержании прав человека на санитарные услуги и воду. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам описал содержание права на воду в своем замечании общего порядка № 15 (2002), а независимый эксперт в своем докладе о правозащитных обязательствах, связанных с санитарными услугами (A/HRC/12/24), описала нормативное содержание права на санитарные услуги. Независимый эксперт решила строить свою работу на основе этих рамок, определив нормативные критерии для надлежащей практики, а именно: наличие, качество/безопасность, приемлемость, физическая доступность и экономическая доступность. Эти категории взаимосвязаны, и некоторые виды практики могут соответствовать либо нескольким нормативным

---

<sup>4</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3 (1990) о природе обязательств государств-участников, пункт 9.

критериям, либо лишь одному из них. Например, тарифную структуру, учитывающую особые проблемы, с которыми сталкиваются люди, живущие в условиях нищеты, можно оценивать с точки зрения экономической доступности, тогда как другие критерии будут иметь меньшее значение. С другой стороны, общий секторальный подход был бы связан со всеми нормативными критериями. При составлении компендиума независимый эксперт будет учитывать виды практики, способствующие реализации прав на воду и санитарные услуги с учетом одного или нескольких из этих критериев, при условии, что такая практика не создает угроз с точки зрения других критериев или не вступает с ними в противоречие.

16. Эти критерии более подробно объясняются ниже. Кроме того, приводится анализ их значимости с точки зрения прав человека и примеры видов надлежащей практики.

## A. Наличие

17. Во многих случаях водных и санитарных объектов просто не имеется в достаточном количестве. Люди не имеют достаточно воды для удовлетворения своих основных личных и бытовых потребностей, или водоснабжение осуществляется с перебоями. Что касается санитарных услуг, то свыше одного миллиарда людей до сих пор испражняются под открытым небом из-за отсутствия санитарно-гигиенических условий<sup>5</sup>. Цель этого критерия состоит в учете данных реалий.

18. Право прав человека требует наличия достаточного количества санитарных объектов и соответствующих служб для обеспечения того, чтобы людям не приходилось терпеть слишком долго. Возникает соблазн определения минимального количества туалетов, необходимого для той или иной группы населения, но это может оказаться контрпродуктивным, поскольку при этом могут не учитываться особенности той или иной общины и специальные потребности каждого из ее членов. Например, женщины, инвалиды, дети и другие лица могут иметь особые потребности в плане санитарных удобств (A/HRC/12/24, пункт 75).

19. Что касается воды, то этот критерий предусматривает необходимость постоянного наличия достаточного количества воды для удовлетворения потребности в питье и личной гигиене, а также для других личных и бытовых нужд, в частности обработки продуктов питания и приготовления пищи, мытья посуды, стирки и чистки<sup>6</sup>. Ни продолжительность непрерывного водоснабжения, ни точное количество необходимой воды не поддаются абстрактному определению в силу разнообразия индивидуальных потребностей в водопотреблении, например, связанных с климатическими условиями, уровнем физической активности и состоянием здоровья. Таким образом, невозможно установить точные объемы, применимые на глобальном уровне. Водоснабжение должно быть достаточно продолжительным, чтобы позволить сбор достаточных объемов воды для

<sup>5</sup> См. World Health Organization and United Nations Children's Fund (WHO and UNICEF), *Progress on Sanitation and Drinking Water: 2010 Update* (Geneva), p. 22. Имеется по адресу: [http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241563956\\_eng\\_full\\_text.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241563956_eng_full_text.pdf).

<sup>6</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15, пункт 12 а).

удовлетворения всех потребностей без ухудшения ее качества<sup>7</sup>. Что касается необходимого количества, то оценки и международные рекомендации могут обеспечивать широкую ориентацию в оценке того, соблюдается ли критерий наличия. Например, согласно оценкам, все бытовые нужды могут удовлетворяться с помощью примерно 100 л на человека в день<sup>8</sup>. Абсолютно минимальный объем в условиях ликвидации последствий бедствия определен на уровне 15 л на человека в день<sup>9</sup>. Однако такой объем вызывает озабоченность с точки зрения охраны здоровья, поскольку его недостаточно для удовлетворения гигиенических потребностей, и его определение не должно толковаться как соответствующее полному осуществлению права на воду.

20. С учетом этого понимания наличия в качестве надлежащих с точки зрения прав человека могло бы квалифицироваться широкое разнообразие видов практики. Это могло бы включать законы и стратегии по определению приоритетности основных видов личного и бытового водопользования, неприменению требований лицензирования к таким видам водопользования, обеспечению минимального "пожизненного" объема воды для личных и бытовых нужды, внедрению технологий по обеспечению непрерывного водоснабжения, поощрению развития санитарных служб с самими общинами или строительства уборных в тех общинах, где они отсутствуют. Такие виды практики связаны с наличием услуг, но скорее всего одновременно имеют отношение и к другим критериям, приведенным ниже.

## **В. Качество/безопасность**

21. Хотя в соответствии с самыми последними оценками 884 млн. людей все еще не пользуются улучшенными источниками водоснабжения<sup>10</sup>, число людей, использующих воду плохого качества, к сожалению, оценивается намного большим<sup>11</sup>. Загрязнение воды вследствие загрязнения окружающей среды, таких природных геологических явлений, как проникновение мышьяка в грунтовые воды, неадекватной санитарии и ненадлежащего обращения и домашнего хранения оказывает глубокое воздействие на здоровье людей и в результате – на их способность ходить в школу, трудиться и вообще участвовать в жизни общества. В связи с отсутствием доступа к безопасным и гигиеническим санитар-

<sup>7</sup> Этот вопрос также связан с качеством, поскольку хранение воды в домохозяйстве несет за собой угрозы в плане качества воды и здоровья. Гандри, Райт и Конрой считают, что улучшение хранения воды в домохозяйствах может способствовать сокращению заболеваемости холерой. См. S. Gundry, J. Wright and R. Conroy, "A systematic review of health outcomes related to household water quality in developing countries", *Journal of Water and Health*, vol. 2, No. 1 (March 2004), p. 1. См. также WHO, *Combating Waterborne Disease at the Household Level* (Geneva, 2007), имеется по адресу: [www.who.int/household\\_water/advocacy/combating\\_disease.pdf](http://www.who.int/household_water/advocacy/combating_disease.pdf).

<sup>8</sup> Guy Howard and Jamie Bartram, *Domestic Water Quantity, Service Level and Health* (WHO, Geneva, 2003), p. 22.

<sup>9</sup> The Sphere Project, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Relief* (Geneva, 2004), p. 63. Имеется по адресу: [www.sphereproject.org/content/view/40/84/lang,english/](http://www.sphereproject.org/content/view/40/84/lang,english/). Говард и Бартрам определяют насущную потребность в 20 л. в день, но отмечают, что это гарантирует удовлетворение критически гигиенических потребностей (*Domestic Water Quantity*, p. 22).

<sup>10</sup> WHO/UNICEF, *Progress*, p. 7.

<sup>11</sup> Качество воды не контролируется в рамках мониторинга целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Ibid., p. 31, and German Agency for Technical Cooperation (GTZ), *MDG Monitoring for Urban Water Supply and Sanitation – Catching up with Reality in Sub-Saharan Africa* (Eschborn, 2007), p. 13.

ным объектам возникают серьезные проблемы в области общественного здравоохранения. Критерий качества/безопасности предназначен для устранения этих проблем.

22. Права человека требуют, чтобы санитарные объекты были гигиенически безопасными в пользовании. Это означает, что они должны надежно исключать контакт людей и животных, включая насекомых, с человеческими экскрементами. Следует избегать опорожнения выгребных ям вручную. Помимо этого, в санитарных объектах должен обеспечиваться доступ к безопасной воде и мылу для мытья рук. Важное значение для безопасности имеют также такие гигиенические соображения, как обеспечение гигиены во время менструации и очищение анальной области и гениталий (A/HRC/12/24, пункт 72).

23. Вода должна быть такого качества, чтобы не создавать угрозу для здоровья человека<sup>12</sup>. Необходимо избегать передачи через загрязненную воду переносимых водой заболеваний. В своем Руководстве по обеспечению качества питьевой воды ВОЗ определяет безопасную питьевую воду как воду, которая "не представляет никакого значительного риска для здоровья в результате ее потребления в течение всей жизни, включая различную уязвимость, которая может возникать на разных этапах жизни"<sup>13</sup>. В качестве эталона могут использоваться максимальные лимиты, приведенные в Руководстве в отношении широкого диапазона потенциально вредных веществ. Государства могут утвердить эти стандарты или создать региональные или национальные стандарты для осуществления; однако в любом случае необходимо обеспечивать, чтобы такие стандарты предотвращали угрозы для здоровья человека.

24. Надлежащая практика, связанная с безопасностью и качеством, может касаться различных аспектов, поскольку измерения этого критерия весьма разнообразны. Она может включать, не ограничиваясь ими, законы и системы, существующие для мониторинга и проверки качества воды, системы экологической санитарии, инновационные методы опорожнения выгребных ям в сложной среде, например в условиях трущоб, малозатратные санитарные решения, позволяющие гигиенически ограждать людей и животных от контакта с экскрементами, включая очистку, фильтрацию или другие малозатратные решения по превращении воды в питьевую или гигиенические методы домашнего хранения.

### **С. Приемлемость**

25. В отношении того, какие решения в плане санитарного обслуживания и водоснабжения являются приемлемыми в тех или иных условиях, имеются различные точки зрения. Во всех регионах и культурах личная санитария является весьма деликатным вопросом. Если для людей неприемлемы те или иные объекты и источники, например в силу их положения, то они не будут пользоваться ими. Таким образом, приемлемость является таким же важным критерием.

26. Во многих культурах туалеты должны строиться так, чтобы обеспечивать уединение. В целях приемлемости часто необходимо, чтобы в общественных местах объекты были отдельными для мужчин и женщин, а в школах – для девочек и мальчиков. Как отмечалось выше, в отношении качества объекты должны удовлетворять правилам гигиены, принятым в конкретных культурах, в ча-

<sup>12</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15, пункт 12 b).

<sup>13</sup> ВОЗ, Руководство по обеспечению качества питьевой воды, 3-е издание (Женева, 2008 год), стр. 1.

стности предусматривать возможность очищения анальной области и гениталий, а женские туалеты – удовлетворять потребностям в период менструации (A/HRC/12/24, пункт 80).

27. Приемлемость также имеет также важное значение для поощрения пользования безопасными водными источниками. В частности, вода должна быть приемлемого цвета, запаха и вкуса<sup>14</sup>. Эти характеристики должны пониматься в контексте безопасности воды, непосредственно связанной с требованиями охраны здоровья, поскольку вода может иметь приемлемый вкус, цвет или запах, но тем не менее быть небезопасного качества.

28. Надлежащая практика, связанная с приемлемостью питьевой воды и санитарных услуг, будет неизбежно включать широкие консультации с пользователями для глубокого понимания того, что они считают полностью "приемлемым". Это могло бы иметь отношение, например, к конструкции или расположению санитарного объекта или размещению пункта водоснабжения или природного водного источника. Культурные предписания могут касаться также условий пользования этими объектами. Для углубления понимания взаимосвязи с другими аспектами прав на воду и санитарные услуги необходимы надлежащий диалог и повышение осведомленности среди соответствующих групп.

## **D. Физическая доступность**

29. Даже там, где вода и санитарные услуги в целом имеются, они часто недоступны по целому ряду причин. Во многих районах мира пункты водоснабжения часто расположены далеко от дома, и поэтому люди, особенно девочки и женщины, тратят значительную часть времени на хождение за водой для удовлетворения своих повседневных потребностей. Часто, когда люди направляются к объектам или пользуются ими, в частности при пользовании санитарными объектами в ночное время, их безопасность находится под угрозой. Практика, соответствующая критерию физической доступности, должна быть направлена на преодоление этих проблем.

30. Независимый эксперт отметила, что "санитарные объекты должны быть физически доступными для каждого человека, находящегося в доме, медицинском или учебном заведении, общественном учреждении или публичном месте и в здании, где он работает" (A/HRC/12/24, пункт 75). Это же верно и в отношении водных объектов. Расстояние до санитарного объекта или водного источника должно быть в пределах досягаемости каждого домохозяйства, при этом необходимо помнить об особых потребностях некоторых групп и лиц. Путь к объекту и сам объект или водный источник должны быть безопасными и удобными для всех пользователей, включая детей, престарелых, инвалидов, женщин, в том числе беременных и хронически больных лиц. Помимо этого, люди должны иметь возможность безопасно пользоваться санитарными объектами в ночное время. Этому можно способствовать посредством оборудования освещенных дорожек, снабжения фонариками или других мер. При выборе проекта строительства и места расположения объекта необходимо учитывать риск нападения животных или людей, в частности на женщин и детей, и особенно девочек, с тем чтобы избежать возникновения таких угроз.

---

<sup>14</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15, пункт 12 b).

31. Для обеспечения устойчивости санитарных услуг и водоснабжения на объектах и постоянного доступа к ним необходимо регулярно проводить обслуживание и уборку (в частности, опорожнение выгребных ям или уборку вокруг пункта водоснабжения).

32. Надлежащая практика с особым упором на физическую доступность может включать специально спроектированные объекты для людей с особыми потребностями, включая такие устройства, как пандусы или поручни для инвалидов, а также работы по приближению пунктов водоснабжения к жилищам или мобилизацию общинных групп для обеспечения безопасности в объектах водоснабжения и санитарии и вокруг них и т.п.

## **Е. Экономическая доступность**

33. В очень многих местах самые бедные платят самую высокую цену за водоснабжение и санитарные услуги. Люди, живущие в условиях нищеты, не будучи подключенными к коммунальным сетям водоснабжения и канализации, иногда не имеют иного выбора, кроме как покупать воду у неформальных частных торговцев, которые могут запрашивать в 10-20 раз более высокую цену по сравнению с ценой, предлагаемой коммунальными службами<sup>15</sup>. Сетевые услуги могут оказаться экономически недоступными для людей, даже если существует возможность подключения. Поскольку вода и санитария имеют основное значение для выживания, люди могут тратить дополнительные средства для получения доступа к ним, но зачастую это происходит за счет пользования другими правами человека. Критерий экономической доступности решает эту проблему.

34. Санитарные и водные объекты и услуги должны иметься в наличии для пользования по цене, являющейся доступной для всех людей. Предоставление услуг включает строительство, эксплуатацию объектов, очистку воды и удаление фекалий. Оплата этих услуг не должна ограничивать способность людей приобретать другие основные товары и услуги, гарантированные правами человека, такие как продовольствие, жилище, медицинские услуги и образование. Экономическая доступность необязательно обуславливает необходимость бесплатного предоставления услуг. Когда люди по независящим от них причинам не способны получать доступ к санитарным услугам или воде за счет собственных средств, государство обязано изыскивать решения по обеспечению этого доступа.

35. В случаях отключения от водоснабжения по причине неплатежеспособности пользователя необходимо проявлять особую осторожность и гарантировать надлежащие процедуры. Должны применяться меры по обеспечению того, чтобы такие пользователи не лишались доступа к безопасной воде, необходимой для удовлетворения их самых основных личных и бытовых потребностей, включая потребности санитарии, когда для нее используется водоснабжение.

36. Что касается экономической доступности, то примеры надлежащей практики могли бы касаться, среди прочего, включения санитарных услуг и водоснабжения в сети социальной безопасности, программы микрокредитования или оборотные фонды, с тем чтобы помочь людям оплачивать расходы подключения к сети, тарифные структуры с предусмотренными в них перекрестными

---

<sup>15</sup> Программа развития Организации Объединенных Наций, *Доклад о развитии человека, 2006 год – Что кроется за нехваткой воды: власть, бедность и глобальный кризис водных ресурсов* (Москва, издательство "Весь мир", 2006), стр. 84.

субсидиями, политику в отношении отключений или инициативы по мониторингу и регулированию цен на воду и санитарные услуги.

### III. Межсекторальные критерии

37. Недискриминация, участие и подотчетность являются определяющими атрибутами прав человека, которые в своей совокупности оказывают воздействие, расширяющее возможности безвластных, маргинализованных и отчуждаемых слоев. В этом отношении эти три критерия естественно применяются для определения надлежащей практики с точки зрения прав человека. Они также отражают подход к развитию, основанный на правах человека<sup>16</sup>, который является руководящими рамками для действий по обеспечению доступа к воде и санитарным услугам. При рассмотрении дополнительных критериев и путем обсуждения, в частности в контексте практик водоснабжения и санитарного обслуживания, были определены дополнительные критерии воздействия и устойчивости, поскольку они считались в равной степени важными в правозащитном плане.

38. Независимый эксперт считает, что надлежащая практика в определенной степени должна соответствовать всем пяти межсекторальным критериям и, по крайней мере, она не должна подрывать их применение или противоречить им. Например, значительные усилия по расширению охвата водоснабжением на все население в том или ином районе, которые тем не менее закрепляют запрещенные формы дискриминации путем установки отдельных кранов для большинства населения и для маргинализованной или отчуждаемой группы, хотя и соответствуют критерию физической доступности, не могут считаться надлежащей практикой с точки зрения прав человека.

39. В разделе ниже эти критерии рассматриваются более подробно, включая их важность с точки зрения прав человека и примеров видов надлежащей практики, которая могла бы к ним относиться.

#### A. Недискриминация

40. Во многих странах некоторые люди подвергаются дискриминации по признаку цвета кожи, пола, языка, этнической принадлежности, национальности или по другим мотивам. В области санитарного обслуживания и водоснабжения дискриминация может проявляться, например, в отказе или ограничении в доступе к санитарным объектам или водным источникам для определенных групп людей. Критерий недискриминации направлен на выявление и исправление ситуаций такого рода.

41. Недискриминация является центральным компонентом права прав человека, а положение о недискриминации содержится в большинстве правозащитных договоров и заявлений. В статье 2 как Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, так и Международного пакта о гражданских и политических правах запрещается дискриминация при пользовании правами, закрепленными в соответствующих договорах, по признакам "расы,

<sup>16</sup> См. заявление Организации Объединенных Наций об общем понимании подхода к развитию, основанного на правах человека. Имеется по адресу: [www.undg.org/archive\\_docs/6959-The\\_Human\\_Rights\\_Based\\_Approach\\_to\\_Development\\_Cooperation\\_Towards\\_a\\_Common\\_Understanding\\_among\\_UN.pdf](http://www.undg.org/archive_docs/6959-The_Human_Rights_Based_Approach_to_Development_Cooperation_Towards_a_Common_Understanding_among_UN.pdf).

цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства"<sup>17</sup>. В последующих договорах по правам человека речь идет о лицах, подвергающихся дискриминации, и конкретизируются их права. Они включают Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 года), Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 года), Конвенцию о правах ребенка (1989 года), Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 года) и Конвенцию о правах инвалидов (2006 года). С течением времени перечень запрещенных оснований для дискриминации был расширен для включения в него также – по основаниям "иных обстоятельств", – в частности, таких категорий, как возраст, состояние здоровья и экономическое и социальное положение<sup>18</sup>.

42. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам определяет дискриминацию как "любое различие, исключение, ограничение или предпочтение или иное дифференцированное обращение, которое прямо или косвенно осуществляется на запрещенных основаниях для дискриминации и целью или результатом которого является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими прав, закрепленных в Пакте"<sup>19</sup>.

43. Это в равной степени относится к дискриминации де-юре и де-факто<sup>20</sup>. Дискриминация де-юре недвусмысленно проявляется в законах, политике или других нормативных актах, например, когда закон, касающийся водопользования, предусматривает, что правом на доступ к безопасной питьевой воде обладают только граждане (и не обладают неграждане). Дискриминация де-юре является нарушением прав человека, и такие положения необходимо упразднить и изменять.

44. Однако дискриминация часто не предусматривается прямо и становится очевидной только при воздействии де-факто внешне нейтральной политики. Например, та или иная политика в области водоснабжения и санитарного обслуживания может предусматривать требования к потребителям представлять документы, в частности свидетельства о рождении, имущественные титулы или разрешения на застройку, для подключения к сети. На первый взгляд это требование является нейтральным. Однако при рассмотрении конкретного положения в стране можно выяснить, что среди членов той или иной группы меньшинства отмечаются очень низкие уровни регистрации рождений или официально не оформлены права собственности на землю, на которой они живут. Эта политика будет иметь де-факто дискриминационное воздействие на данную группу меньшинства, поскольку она не сможет подключиться к сетям водоснабжения и канализации.

45. Для устранения существующей дискриминации могут потребоваться позитивные меры и целенаправленные действия. В этой связи права человека требуют уделять особое внимание лицам, которые составляют наиболее маргинализованные и уязвимые слои в плане отчуждения и дискриминации. Они включают лиц, подпадающих под категории, к которым применяются вышеупомяну-

<sup>17</sup> См. также статью 26 Международного пакта о гражданских и политических правах.

<sup>18</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20 (2009) о недискриминации в осуществлении экономических, социальных и культурных прав, пункты 29, 33 и 35.

<sup>19</sup> Там же, пункт 7.

<sup>20</sup> Там же, пункт 8.

тые запрещенные основания для дискриминации, а также другие конкретные группы, которые могут сталкиваться с особыми проблемами в связи с доступом к безопасной питьевой воде и санитарным услугам, в частности общины кочевников и тревэллеров, лица, живущие в сельских или депрессивных городских районах, заключенные и другие лица, содержащиеся под стражей, жертвы стихийных бедствий, население подверженных стихийным бедствиям районов и засушливых или полусушливых местностей или малых островов. Надлежащая практика, связанная с ликвидацией дискриминации, может быть направлена конкретно на урегулирование положения групп, находящихся в неблагоприятном положении, и устранение дискриминационной практики, закрепляющей их отторжение. Например, такая практика могла бы касаться инновационных способов обеспечения предоставления услуг в отдаленных сельских районах или трущобах, где у людей отсутствуют правовые титулы на землю, на которой они живут. Другие примеры могли бы включать гарантии против осуществления принудительных выселений или партнерские связи с неправительственными организациями (НПО) в качестве посредников по охвату соответствующими услугами групп, подвергающихся дискриминации.

46. Помимо этого, надлежащая практика может выявлять формы дискриминации де-юре и де-факто, включая их коренные причины, и разработку мероприятий по искоренению такой дискриминации. Это возможно, в частности, посредством нормотворчества и лоббирования изменений в законах, повышения осведомленности относительно дискриминационного воздействия политики де-факто или исправления такой политики, а также мобилизацию общественности на изменение отношений и ликвидацию предрассудков, подпитывающих дискриминацию.

## **В. Участие**

47. Некоторые меры в области санитарии и водоснабжения планируются и осуществляются без достаточного участия бенефициаров, что может подрывать эффективность проекта. Например, если новые пункты водоснабжения строятся в общине, а бенефициары не принимают активного участия в этом процессе, это мероприятие может не соответствовать потребностям населения. Если в этом процессе участвует только определенная часть населения, а другие лица в нем не представлены, то в итоге пунктами водоснабжения может пользоваться только определенная часть общины. Хотя участие имеет важное значение в качестве профилактической меры и способа обеспечения устойчивых изменений, оно также имеет важный характер с точки зрения прав человека. Критерий участия учитывает эти факторы.

48. Участие является одним из главных требований в правозащитных рамках и неотделимо от реализации всех остальных прав человека. Для обеспечения конструктивного участия необходимо, в частности, всестороннее соблюдение прав на свободу выражения мнений, собрания и ассоциации и право на информацию. Право на участие наиболее четко отражено в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, которое предусматривает право на участие в ведении государственных дел. В своем замечании общего порядка № 25 (1996) об участии в ведении государственных дел, праве голосовать и праве допускаться к государственной службе Комитет по правам человека толкует статью 25, разъясняя, что граждане могут принимать участие в ведении государственных дел непосредственно или посредством свободно выбранных представителей, и такое участие рассматривается как охватывающее "все аспекты государственного управления, а также разработку и осуществления по-

литики на международном, национальном, региональном и местном уровнях" (пункт 5). Значение участия с точки зрения прав человека неоднократно подтверждалось в других конвенциях и договорах, подробно закрепляющих права конкретных лиц<sup>21</sup>. В Декларации о праве на развитие (1986 года) содержится призыв к государствам "поощрять участие населения во всех областях в качестве важного фактора процесса развития и в осуществлении в полной мере всех прав человека"<sup>22</sup>.

49. Участие должно быть активным, свободным и конструктивным<sup>23</sup>, и в силу этого оно должно выходить за рамки простых консультаций и предоставления информации. Для него необходимо обеспечение подлинной возможности выражать требования и озабоченность и оказывать влияние на решения. Кроме того, для всех заинтересованных лиц, групп и общин чрезвычайно важно иметь возможность принимать участие или быть представленными в открытых для участия процессах. В частности, необходимо обеспечивать включение в этот процесс женщин. Несоблюдение этого требования может подрывать осуществление проекта. Например, осуществление одного проекта по оборудованию пунктов водоснабжения в меньшем удалении от деревни включало консультации с деревенским советом, и исходя из этого пункты водоснабжения были установлены в непосредственной близости от большей части домов. Однако впоследствии было замечено, что женщины продолжают ходить к реке, преодолевая большее расстояние, вместо того, чтобы пользоваться новыми пунктами водоснабжения. После изучения этого вопроса выяснилось, что в составе деревенского совета нет женщин и что их участие имело бы крайне важное значение, поскольку именно они ходят за водой. Позднее женщины сообщили, что они предпочли бы расположить пункты водоснабжения ближе к их домам, чем находился старый пункт, но дальше, чем новый, поскольку для них было важно сохранить элемент общения в процессе совместных походов за водой и в то же время оставаться на некотором удалении от мужчин.

50. Для обеспечения эффективного и конструктивного участия важное значение имеют такие элементы, как прозрачность и доступ к информации. Для контактов с населением и предоставления ему реально доступной информации необходимо использовать различные каналы информирования, в том числе коммуникацию на местных языках. Кроме того, в силу того, что люди могут судить о том, действительно ли адекватно защищаются их права, только при понимании существующего законодательства и политики может возникать необходимость в развитии потенциала и подготовке.

51. Независимый эксперт была свидетелем многих мероприятий на страновом уровне, в ходе которых делался сильный упор на участие и которые действительно оказывают мощное воздействие на улучшение доступа населения к воде и санитарным услугам. Открытое для участия программирование уже отлично себя зарекомендовало во многих мероприятиях в интересах развития, и не в последнюю очередь вследствие важного эффекта участия, оказываемого на их воздействие и устойчивость<sup>24</sup>. Виды практики, соответствующие критерию

<sup>21</sup> Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статьи 7 b) и 14; Конвенция о правах ребенка, статья 12; Конвенция о правах инвалидов, статья 29; Международная конвенция о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей, статья 41.

<sup>22</sup> Резолюция 41/128 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 2 статьи 8.

<sup>23</sup> Там же, пункт 3 статьи 2.

<sup>24</sup> Emilie Filmer-Wilson, "The human rights-based approach to development: the right to water", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 23, No. 2 (2005), 213-241, p. 219.

участия, могли бы быть связаны с мобилизацией общины с целью предложить ей внести свой вклад в запланированные проекты, обеспечением открытых для участия процессов в политике, касающиеся санитарии и водоснабжения, привлечением членов общины к мониторингу доступа к питьевой воде и санитарным услугам, а также со многими другими инициативами.

### С. Подотчетность

52. В некоторых случаях мероприятия в секторах водоснабжения и санитарии воспринимаются в качестве благотворительной деятельности. Людям предлагают услуги как пассивным бенефициарам, которые надеются получить к ним доступ, но не ощущают себя как имеющих на это права. Зачастую отсутствует четкое определение функций и обязанностей, и люди не знают, куда они должны обращаться, когда доступ к воде и санитарным услугам отсутствует или является неадекватным. Без подотчетности гарантии прав человека не могут осуществляться, поскольку невозможно обеспечивать соблюдение обязательств. Подотчетность является определяющим атрибутом права прав человека и, соответственно, основополагающим элементом для выявления надлежащей практики с точки зрения соблюдения прав человека. Четкая система подотчетности помогает ответственным сторонам осознавать свои обязательства и отдельным лицам требовать осуществления своих прав.

53. Судебные механизмы подотчетности, в частности суды и трибуналы, являются ее незаменимым компонентом. Пункт 1 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах гарантирует, что "все лица равны перед судами и трибуналами", что толкуется как положение, включающее право на равный доступ к судам<sup>25</sup>. Для эффективного применения этой гарантии государствам требуется создать независимую и беспристрастную судебную систему, которая наделена адекватной институциональной структурой и финансированием, позволяющим ей проводить справедливое судебное разбирательство<sup>26</sup>. Помимо этого, такие механизмы должны иметь право принимать меры в случае данного нарушения прав человека и обеспечивать выполнение судебных решений.

54. Государствам следует создать механизмы подотчетности, которые должны быть доступными, приемлемыми, своевременными и эффективными<sup>27</sup>. Доступ к правосудию должен обеспечиваться в практическом смысле, означая, что люди должны иметь к ней физический и экономический доступ, в том числе через схемы правовой помощи, причем необходимая информация должна иметься на местных языках. Государству следует обеспечить права жертв нарушений на адекватное возмещение ущерба, включая реституцию, компенсацию, сатисфакцию и/или гарантии неповторения<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, 2nd revised ed. (Kehl am Rhein, Engel, 2005), p. 308; see also Human Rights Committee, general comment 32 (2007) on the right to equality before courts and tribunals and to a fair trial.

<sup>26</sup> Nowak, *UN Covenant*, p. 307.

<sup>27</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 9 (1998) о применении Пакта во внутреннем праве, пункт 9.

<sup>28</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15, пункт 55.

55. Хотя не все правозащитные проблемы обуславливают необходимость незамедлительного обращения в суды, эффективный, экономически приемлемый и своевременный доступ к независимой и функционирующей судебной системе имеет чрезвычайно важное значение в случае, когда другие формы подотчетности не могут обеспечить эффективное реагирование на те или иные нарушения<sup>29</sup>. Права не могут эффективно осуществляться без определенной роли, предусмотренной для судебных органов.

56. Помимо судебной системы, на государственном и негосударственном уровнях существуют многие другие виды механизмов подотчетности. Хотя государство несет основные обязательства по обеспечению прав человека, другие субъекты, в частности доноры, межправительственные организации, поставщики услуг водоснабжения, частные субъекты и организации гражданского общества, также имеют обязанности по отношению к правам на воду и санитарные услуги, которые также должны подкрепляться механизмами подотчетности. Государственные и негосударственные механизмы могут выполнять самые разнообразные функции, включая мониторинг; получение жалоб и реагирование на них; и предоставление средств правовой защиты и/или возмещения в случаях нарушения прав человека.

57. В обеспечении подотчетности важную роль могут иметь квазисудебные механизмы, такие, как национальные правозащитные учреждения и международные договорные органы по правам человека, которые могут делать это посредством соблюдения прав и представления сообщений о нарушениях, а также посредством получения индивидуальных жалоб. Поскольку вода и санитарные услуги часто входят в сферу ответственности органов местного самоуправления или конкретных министерств в правительстве, на этих уровнях необходимо учреждать административные механизмы. Они могут создаваться в рамках регулирующих органов. Такие механизмы должны быть способны получать жалобы от пользователей водоснабжением и санитарным обслуживанием и реагировать на них, а также проводить оценки воздействия на права человека.

58. Провайдеры услуг в области водоснабжения и санитарии также должны создать механизмы обжалования на уровне оператора, с тем чтобы реагировать на жалобы и озабоченности потребителей. В контексте водоснабжения и санитарии могут также иметь важное значение неформальные системы правосудия, в частности традиционные или коренные системы правосудия.

59. Механизмы подотчетности на политическом уровне могут создаваться при помощи контролирующих парламентских комитетов или аналогичных структур<sup>30</sup>. Помимо этого, подотчетность может достигаться путем социальной мобилизации, сообщений в средствах массовой информации, организации кампаний и лоббирования и общественной активности. Надлежащее функционирование этих механизмов зависит от осуществления прав на свободу выражения мнений, печати, собраний, ассоциации и доступа к информации, а также прав на участие в ведении государственных дел и голосования и т.п. Как правило, подотчетность зависит от наличия целого ряда различных механизмов, которые могут использоваться параллельно или последовательно один за другим.

<sup>29</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 9, пункт 9.

<sup>30</sup> Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Принципы и руководящие положения правозащитного подхода к стратегиям сокращения масштабов нищеты (Женева, 2006 год), пункт 84.

60. Надлежащая практика в сфере подотчетности может обретать различные формы. Она может обеспечивать наличие для пользователей легкодоступных механизмов, расположенных, к примеру, на уровне поставщика услуг, которые могут реагировать на жалобы потребителей. Она может также включать нормативные акты, в которых четко определяются функции и обязанности различных участвующих субъектов и которые легко доступны и прозрачны для потребителей. Она могла бы также состоять в обеспечении координации между различными участвующими учреждениями. С критерием подотчетности также взаимосвязаны меры, направленные на институциональное укрепление и борьбу с коррупцией.

61. На судебном уровне подотчетности могут способствовать также судебные иски от имени общественности или представление интересов жертв организациями гражданского общества. Этому критерию могут соответствовать общинные системы мониторинга. Важная позитивная практика, достойная упоминания, могла бы также состоять в проведении оценок воздействия на права человека в рамках административных механизмов подотчетности. Активное и инициативное участие национальных правозащитных учреждений, осуществляющих мониторинг реализации прав на воду и санитарные услуги и реагирующих на жалобы, также может составлять надлежащую практику с точки зрения подотчетности. При участии в этом процессе двусторонних доноров, международных организаций или НПО их надлежащая практика могла бы включать создание механизмов обратной связи и подключения общин к деятельности в области мониторинга и оценки.

#### **D. Воздействие**

62. Обеспечение прав человека требует большего, нежели простые декларации. Эти права должны быть осуществимы на практике, и надлежащая с точки зрения прав человека практика как таковая должна позитивно способствовать реализации прав человека на воду и санитарные услуги. Этот критерий имеет существенно важное значение для обеспечения конструктивных мер, которые могут способствовать улучшению жизни людей.

63. В секторах водоснабжения и санитарии, как и в других сферах развития, иногда имеют место благонамеренные, но неэффективные мероприятия. Например, там, где в общинах оборудуются уборные, но не проводится существенная пропагандистская деятельность, с тем чтобы люди понимали важность пользования безопасными санитарными услугами, это мероприятие неизбежно закончится неудачей, поскольку члены общины не осознают, зачем им изменять свои исконные привычки, отказываясь от дефекации под открытым небом. Для обеспечения необходимого воздействия важное значение имеет участие соответствующих общин, равно как и усвоение уроков предыдущего опыта. Подотчетность также необходимо относить к критерию воздействия, поскольку механизмы подотчетности являются важными средствами обратной связи, позволяющими определить, необходимы ли улучшения в практике.

#### **E. Устойчивость**

64. Устойчивость особенно важна в вопросах, касающихся воды и санитарии, поскольку она связана с долгосрочными позитивными и негативными воздействиями той или иной практики. Можно построить водопроводы или другие

источники водоснабжения, но в отсутствие соответствующего потенциала для обслуживания такой инфраструктуры не будут удовлетворяться текущие потребности соответствующей общины. Расходы по содержанию водных и санитарных объектов часто является причиной прекращения пользования ими – например, общины могут оказаться не в силах оплачивать ремонт системы или опорожнения септических контейнеров. Чрезмерное пользование грунтовыми водами может приводить к истощению подпочвенных водных слоев, что влечет за собой серьезные последствия для более обширной окружающей среды. Применение критерия устойчивости обеспечивает учет этих соображений.

65. Устойчивое развитие определено как "удовлетворение потребностей нынешнего поколения без угрозы для способности будущих поколений удовлетворять их собственные потребности"<sup>31</sup>. Конвенция Европейской экономической комиссии по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (1992 года) предусматривает, что "управление водными ресурсами осуществляется таким образом, чтобы потребности нынешнего поколения удовлетворялись без ущерба для возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности" (пункт 5 с) статьи 2). Комитет по экономическим, социальным и культурным правам также подтверждает, что реализация права на воду требует "обеспечения для нынешнего и будущего поколений достаточного количества безвредной питьевой воды"<sup>32</sup>, и это же относится к санитарным услугам. Неустойчивость проводимых мероприятий может в конечном счете приводить к неоправданному регрессу в постепенном осуществлении прав, что было бы равнозначно нарушению этих прав<sup>33</sup>. Устойчивость же предполагает, что соответствующая практика не оказывает негативного воздействия на другие права человека.

66. В этой связи необходимо принимать во внимание экономические, социальные и экологические аспекты устойчивого развития<sup>34</sup>. Экологическая устойчивость<sup>35</sup> означает, что наличие и качество воды необходимо обеспечивать, проявляя бережное отношение к более широкой окружающей среде и поддерживая ее. Для обеспечения постоянного доступа к безвредной и имеющейся в достаточном количестве воде необходимо избегать загрязнения водных ресурсов и их чрезмерного потребления. В этом отношении надлежащая практика должна быть направлена, к примеру, на картографирование существующих ресурсов подземных вод и текущее использование соответствующих схем, а также на избежание чрезмерного потребления подземных вод промышленными или сель-

<sup>31</sup> Резолюция 42/187 Генеральной Ассамблеи, озаглавленная Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию.

<sup>32</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15, пункт 28.

<sup>33</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3 пункт 9.

<sup>34</sup> Доклад Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию: Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа – 4 сентября 2002 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.03.II.A.1), глава 1, резолюция 1, пункт 5; W.M. Adams, *The Future of Sustainability: Re-thinking Environment and Development in the Twenty-first Century* (The World Conservation Union, 2006), p. 2, имеется по адресу: [http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn\\_future\\_of\\_sustainability.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_future_of_sustainability.pdf).

<sup>35</sup> В отношении экологической устойчивости см. United Nations Development Programme, *Making Progress on Environmental Sustainability: Lessons and Recommendations from a Review of over 150 MDG Country Experiences* (New York, 2006). Имеется по адресу: [http://content.undp.org/go/cms-service/download/asset/?asset\\_id=2461718](http://content.undp.org/go/cms-service/download/asset/?asset_id=2461718).

скохозяйственными потребителями для обеспечения того, чтобы для личных и бытовых целей оставалось достаточное количество водных ресурсов. Кроме того, с учетом воздействия изменения климата и нестабильности поступления воды важное значение имеет адаптационный потенциал. Подобным же образом надлежащая практика в области санитарии должна способствовать экологической санитарии, например путем обеспечения того, чтобы человеческие экскременты не попадали в подземные воды.

67. Экономическая устойчивость, в частности, требует, чтобы для обеспечения непрерывного функционирования системы начиная с этапа планирования помимо первоначальных инвестиций учитывались текущие расходы по эксплуатации, управлению и инвестированию. В этой связи одним из источников дохода являются сборы с пользователей. Однако при достижении экономической устойчивости необходимо принимать во внимание аспекты равенства для обеспечения того, чтобы эти услуги оставались экономически доступными для беднейших слоев населения. В равной степени важно наличие квалифицированной рабочей силы и недорогостоящих запасных частей, необходимых для эксплуатации и обслуживания. В этом контексте надлежащая практика могла бы включать наращивание потенциала местной общины или местного частного сектора в плане содержания объектов после окончания проекта, осуществленного агентством по вопросам развития или организации гражданского общества<sup>36</sup>. Виды такой практики могли бы также включать применение тарифных структур, которые обеспечивают, чтобы платежеспособные лица вносили вклад в устойчивость системы, а неплатежеспособные – получали помощь от государства.

68. И последнее, но не менее важное соображение состоит в том, что социальная устойчивость<sup>37</sup> затрагивает вопросы социального равенства и приемлемости. В этой связи устойчивости будут значительно способствовать открытые для участия процессы<sup>38</sup>. Участие всех заинтересованных лиц, общин и групп имеет чрезвычайно важное значение для обеспечения того, чтобы принимаемые меры укрепляли права собственности общин и тем самым способствовали достижению устойчивости. Для обеспечения непрерывности надлежащей практики она могла бы с самого начала включать открытые для участия процессы и использование их итогов при разработке соответствующих мер.

<sup>36</sup> В отношении вопроса об экономической устойчивости водоснабжения см., например, World Water Assessment Programme, The United Nations World Water Development Report 3: Water in a Changing World (Paris, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization; London, Earthscan, 2009), pp. 36-39. Имеется по адресу: [www.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr3/pdf/WWDR3\\_Water\\_in\\_a\\_Changing\\_World.pdf](http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr3/pdf/WWDR3_Water_in_a_Changing_World.pdf).

<sup>37</sup> В отношении социальных факторов, воздействующих на устойчивое водопользование, см. World Water Assessment Programme, The United Nations World Water Development Report 3: Water in a Changing World (Paris, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization; London, Earthscan, 2009), pp. 36-39. Имеется по адресу: [www.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr3/pdf/WWDR3\\_Water\\_in\\_a\\_Changing\\_World.pdf](http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr3/pdf/WWDR3_Water_in_a_Changing_World.pdf).

<sup>38</sup> В отношении участия в управлении водными ресурсами см. Libor Jansky and Juha I. Uitto, eds., *Enhancing Participation and Governance in Water Resources Management: Conventional Approaches and Information Technology* (Tokyo, United Nations University Press, 2005).

## IV. Соответствующие субъекты

69. Большое число субъектов имеют отношение к реализации прав на безопасную питьевую воду и санитарные услуги для всех и тем самым к выявлению надлежащей практики в этом контексте. Цель настоящего раздела заключается в том, чтобы, не пытаясь представить исчерпывающий перечень, проиллюстрировать некоторые из путей возможного участия различных субъектов в надлежащей практике. Эти различные субъекты включают (не ограничиваясь ими) государства (в том числе органы местного самоуправления), регулирующие органы, государственных и частных провайдеров услуг водоснабжения и санитарии, организации гражданского общества, агентства по сотрудничеству в целях развития, межправительственные организации, а также образовательные учреждения, учреждения профессионального образования и научно-исследовательские учреждения, равно как и отдельных лиц и общины. Помимо этого, для реализации прав на воду и санитарные услуги необходимы самые разнообразные виды практики, и эта реализация выходит за рамки предоставления услуг, включая также меры иного рода, в частности нормотворчество, формулирование политики, институциональное строительство, повышение осведомленности, профессиональную подготовку, пропаганду и судопроизводство.

### A. Государства

70. Государство в конечном счете ответственно и подотчетно за обеспечение осуществления прав человека каждого. Хотя государство может принять решение о непосредственном предоставлении услуг водоснабжения и санитарии, оно не обязано делать это, но обязано создать благоприятную среду для осуществления этих прав, включая необходимые законодательные и директивные меры по регулированию этих секторов. Во многих государствах имеются достойные подражания примеры осуществления прав на воду и санитарные услуги. Виды такой практики могут варьироваться от непосредственного предоставления услуг, создания регулятивных рамок и обеспечения механизмов ответственной подотчетности и до участия в пропагандистской деятельности и внедрения социальной политики по защите лиц, живущих в условиях нищеты. Наиболее хорошими возможностями в плане передачи своего опыта располагают государства, которые утвердили национальные планы действий по осуществлению прав на воду и санитарные услуги, определив исходные показатели и предусмотрев процессы мониторинга, поскольку эти планы образуют становой хребет постепенного осуществления этих прав.

71. Зачастую обязанность предоставлять услуги водоснабжения и санитарии возлагается на учреждения местного или муниципального уровня. Органы этого уровня, являясь государственными структурами, несут правозащитные обязательства по обеспечению на территории под своей юрисдикцией пользования правами на санитарные услуги и воду. На местном уровне часто можно разработать нестандартные решения по удовлетворению конкретных потребностей тех или иных общин. Например, местные и муниципальные органы могут, среди прочего, принимать конкретные меры по расширению доступа отчужденных общин, по обеспечению участия маргинализированных групп, по повышению осведомленности относительно вопросов общественного здравоохранения, экологических и иных аспектов, связанных с водой и санитарией, а также по созданию механизмов подотчетности местного уровня для реагирования на потенциальные проблемы и эффективного урегулирования споров.

## **В. Регулирующие органы**

72. Регулятивные рамки определяются как "обнародование авторитетного комплекса мер наряду с созданием определенного механизма – как правило, государственного учреждения – в целях мониторинга и поощрения соблюдения этих норм"<sup>39</sup>. В секторах водоснабжения и санитарии регулирование обычно распространяется на качество воды, ценообразование и стандарты обслуживания. Регулирующие органы могут вносить важный вклад в соблюдение прав человека на санитарные услуги и воду, например, посредством установления и мониторинга стандартов качества воды. Они также играют важную роль в определении тарифов, стремясь добиться непростого баланса между экономической доступностью и экономической устойчивостью. Помимо этого, регулирующие органы могут контролировать производственные стандарты для обеспечения соблюдения правозащитных критериев, в частности в рамках политики и промышленных процедур. Мониторинг может распространяться на неформальных поставщиков услуг, которые часто снабжают водой беднейшие слои населения. Важное значение могут иметь также разработка правил, касающихся новых подключений в ранее не обслуживавшихся и недостаточно обслуживавшихся районах, и установление стандартов в области перебоев в снабжении и отключений. Несетевые виды водоснабжения, в частности, с использованием колодцев, водоразборных колонок, киосков, водовозов и бутылированной воды, также подпадают под сферу деятельности регулирующих органов. Эти учреждения могут принимать жалобы непосредственно от пользователей водоснабжения и санитарными услугами. Кроме того, они могут представлять консультации и способствовать обсуждениям, связанным с решениями о моделях оказания услуг, которые выбивает государство, для обеспечения соблюдения прав человека в этом процессе.

## **С. Поставщики услуг**

73. Поставщики услуг в области водоснабжения и санитарии также могут поделиться надлежащей практикой по реализации прав на воду и санитарные услуги. Такие поставщики услуг могут играть важную роль во многих отношениях, включая охват сетями водоснабжения и санитарии не обслуживаемых или недостаточно обслуживаемых районов, предоставление услуг, в том числе доставку воды водовозами, по доступным ценам, для общин, не подключенных к сети, и разработку малозатратных технологий для обеспечения того, чтобы как можно больше людей в полном объеме пользовались этими правами. Они могут также поощрять публичные дебаты о путях содействия осуществлению прав на санитарные услуги и воду. Поскольку они обладают конкретным опытом в областях водоснабжения и санитарии, они могут быть весьма важными партнерами для правительства при разработке им стратегии по постепенному осуществлению прав на санитарные услуги и воду.

## **Д. Частный сектор**

74. Помимо своей роли в оказании услуг частные субъекты активно действуют во многих областях, связанных с правами на воду и санитарные услуги. Ча-

---

<sup>39</sup> Baldwin and others, cited in Naren Prasad, "Overview: social policies and private sector participation in water supply", in *Social Policies and Private Sector Participation in Water Supply*, N. Prasad, ed. (Houndsmill, Palgrave Macmillan, 2008), p. 5.

ственный сектор включает компании и предприятия, которые могут вносить свой вклад в соблюдение и реализацию прав на воду и санитарные услуги в ходе своих основных производственных операций и процессе принятия решений. Например, они могут обеспечивать консультирование с местными общинами и подотчетность им, с тем чтобы соответствующее предприятие своим водопользованием не ставило под угрозу наличие безвредной воды для общины. Кроме того, важными мерами, способствующими реализации прав человека, являются инициативы корпоративной социальной ответственности, предпринимаемые с соблюдением правозащитных стандартов, например проекты, направленные на обеспечение доступности основных продуктов для нуждающихся групп населения по сниженным ценам.

## **Е. Гражданское общество**

75. Гражданское общество представляет собой широкую категорию, охватывающую местные общинные организации, конфессиональные группы, НПО, занимающиеся вопросами водоснабжения и санитарного обслуживания в контексте развития, НПО, занимающиеся вопросами прав человека, включая права на воду и санитарные услуги, НПО, занимающиеся вопросам охраны окружающей среды, группы по лоббированию и т.д. Вклад этих организаций может значительно варьироваться. Они могут действовать в качестве поставщиков услуг, контролировать оказание услуг или заниматься профессиональной подготовкой и созданием потенциала по техническим вопросам (путем строительства водных и санитарных объектов) или политическим вопросам (в частности, путем лоббирования представителей правительства по этим вопросам). Они могут участвовать в организации кампаний и действовать в качестве групп влияния для осуществления изменений на местном, национальном и международном уровнях. Они могут также проводить исследования по разнообразным темам, связанным с правами человека на воду и санитарные услуги, результаты которых могут использоваться для определения дальнейших действий в этих секторах<sup>40</sup>.

## **Е. Национальные правозащитные учреждения**

76. Национальное правозащитное учреждение (НПЗУ) является "органом, который создается правительством в соответствии с конституцией или законом или декретом, и функции которого конкретно определены как поощрение и защита прав человека"<sup>41</sup>. В сферах водоснабжения и санитарного обслуживания НПЗУ могут играть определенную роль в наблюдении за деятельностью правительства, в частности в области законодательства, политики и программ, для обеспечения ее соответствия правам человека. Помимо этого, они могут осуществлять мониторинг соблюдения соответствующих законов, политики и про-

<sup>40</sup> См., например, Centre on Housing Rights and Evictions, *Manual on the Right to Water and Sanitation* (Geneva, 2008), pp. 51–53.

<sup>41</sup> Национальные учреждения по правам человека: Руководство по созданию и укреплению национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (публикация Организации Объединенных Наций, в продаже под № R95.XIV.2), пункт 39. См также Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы), резолюцию 48/134 Генеральной Ассамблеи, приложение.

грамм. Они также могут расследовать жалобы потребителей и представлять адекватное возмещение.

## **Г. Агентства по вопросам развития**

77. Агентства по вопросам развития, посредством которых страны-доноры осуществляют двустороннее сотрудничество и помощь в интересах развития, также могут вносить в этой связи позитивный вклад. Агентства по вопросам развития часто являются частью государственных структур. В качестве государств, взявших на себя конкретные правозащитные обязательства, страны-доноры обязаны также соблюдать, защищать и поощрять права человека в ходе своей деятельности, в том числе посредством официальной помощи в интересах развития<sup>42</sup>. Помимо этого, агентства, безоговорочно применяющие основанный на правах человека подход к своим мероприятиям в области водоснабжения и санитарного обслуживания, могут обладать особым опытом, достойным заимствования.

78. Агентства по вопросам развития располагают множеством средств для поощрения права на санитарные услуги и воду: так, например, финансовая помощь может способствовать развитию санитарной и водной инфраструктуры, тогда как техническая помощь может поддержать страну-получателя в сфере институционального строительства, передаче технологии и "ноу-хау" для устойчивой эксплуатации и обслуживания инфраструктуры. Эти агентства в ходе осуществления своих проектов могут активизировать открытые для участия процессы. Они могут также давать ценные рекомендации по созданию нормативных рамок и механизмов подотчетности, соответствующих правозащитным нормам. Помимо этого, они могут способствовать наращиванию потенциала гражданского общества в плане мониторинга соблюдения прав человека, включая права на воду и санитарные услуги.

## **Н. Межправительственные организации**

79. Межправительственные организации включают такие международные организации, как Организация Объединенных Наций, ее специализированные учреждения, фонды и программы, Всемирный банк и Международный валютный фонд, а также такие региональные организации, как региональные банки развития. Организации системы Организации Объединенных Наций, как это предусмотрено в Уставе Организации Объединенных Наций, обязаны способствовать поощрению и укреплению прав человека; а если рассматривать этот вопрос шире, поскольку межправительственные организации состоят из государств, можно также утверждать, что они приобретают правозащитные обязательства, которые берут на себя государства<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3, пункт 14.

<sup>43</sup> Доклад независимого эксперта по вопросу о последствиях внешней задолженности и других соответствующих международных финансовых обязательств государств для полного осуществления всех прав человека, в частности, экономических, социальных и культурных прав (A/HRC/11/10), пункт 75. В отношении подробного рассмотрения вопроса о том, несут ли международные финансовые учреждения правозащитные обязательства, см. Bahram Ghazi, *The IMF, the World Bank Group and the Question of Human Rights* (Ardsey, New York, Transnational Publishers, 2005).

80. Многие межправительственные организации проводят активную деятельность в области водоснабжения и санитарного обслуживания и могут вносить важный вклад в содействие признанию и реализации прав человека на воду и санитарные услуги как в рамках деятельности соответствующих организаций, так и в сотрудничестве со своими внешними партнерами. Так, например, они могут способствовать расширению возможностей национальных учреждений по водоснабжению и санитарному обслуживанию путем технического сотрудничества, они могут проводить и распространять научные исследования по водным и санитарным технологиям и пропагандировать более совершенную политику в области водоснабжения и санитарного обслуживания на национальном уровне. Кроме того, они могут выявлять маргинализированные и отчужденные группы и сотрудничать с правительством для обеспечения того, чтобы эти группы не оставались в стороне от мер по расширению доступа к безопасной питьевой воде и санитарным услугам. Межправительственные организации участвуют также в важной деятельности по установлению стандартов и мониторингу.

## **I. Образовательные учреждения, учреждения профессиональной подготовки и научно-исследовательские учреждения**

81. Образовательные учреждения, учреждения профессиональной подготовки и научно-исследовательские учреждения, такие, как школы, университеты и институты, могут играть важную роль в обеспечении реализации прав человека на воду и санитарные услуги. Что касается школ, то это включает обучение молодежи основополагающим вопросам, в частности, касающимся их прав человека, взаимосвязей между санитарией и загрязнением воды и понимания того, что вода является ценным ресурсом. Учреждения профессиональной подготовки могут обеспечивать получение лицами квалификации, необходимой для работы в этом секторе, например, в качестве компетентных технических специалистов или специалистов в области управления. Научно-исследовательские учреждения также могут играть важную роль в поиске адаптированных к местным условиям решений проблем обеспечения доступа к воде и санитарным услугам.

## **J. Лица и общины**

82. Лица и общины зачастую лучше всех осознают свои собственные потребности и приоритеты и, зная о своих правах, могут играть более активную роль в улучшении своего доступа к воде и санитарным услугам. Они могут также контролировать процесс оказания услуг, предлагать правительству соответствующую политику и пропагандировать ее осуществление. Помимо этого, к числу способов поощрения общинами и лицами прав человека на воду и санитарные услуги могут относиться поощрение ответственного использования водных и санитарных объектов и распространение знаний о надлежащей гигиенической практике, а также оказание помощи уязвимым и маргинализированным лицам и домохозяйствам в соответствующей общине<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Centre on Housing Rights and Evictions, *Manual*, pp. 50-51.

## V. Выводы и рекомендации

83. В настоящем докладе излагаются рамки, которые независимый эксперт будет использовать для подхода к подборке надлежащей практики с точки зрения прав человека. Хотя надлежащая практика не должна подрывать применение любого из десяти выявленных критериев, виды такой практики могут фокусироваться на конкретных аспектах реализации прав на воду и санитарные услуги. На основе доклада независимый эксперт хотел бы приступить к сбору материалов о надлежащей практике и представить требуемый компендиум надлежащей практики Совету по правам человека в 2011 году.

84. Для обеспечения включения в него как можно большего количества видов надлежащей практики, соответствующей этим рамкам, независимый эксперт рекомендует всем заинтересованным сторонам, включая субъектов, упомянутых в настоящем докладе, представлять на рассмотрение независимого эксперта свои материалы о надлежащей практике.