

**Совет по правам человека**

Двадцать четвертая 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 представляет настоящий доклад в соответствии с резолюциями 16/2 и 21/2 Совета по правам человека. Акцентируя внимание на устойчивости в рамках осуществления прав человека на воду и санитарные услуги, Специальный докладчик рассматривает вопрос о том, каким образом можно и необходимо обеспечивать права на воду и санитарные услуги нынешнему и будущим поколениям. Она выделяет проблемы, возникающие в связи с обеспечением устойчивости, и особенно повышенные риски в периоды финансово-экономического кризиса. Рассмотрев значение устойчивости для ключевых правозащитных концепций "постепенного осуществления" и "недопустимости регрессии", Специальный докладчик объясняет, каким образом нормативное содержание и принципы прав человека на воду и санитарные услуги содействуют обеспечению устойчивости.

Используя правозащитные рамки, Специальный докладчик анализирует общие подходы государств к проблематике воды и санитарных услуг, особенно при принятии мер как в обычное время, так в периоды экономических и финансовых кризисов, и демонстрирует, как эти подходы зачастую не учитывают аспект устойчивости. Затем она показывает, что правозащитные рамки могут и должны способствовать улучшению такой политики. Один из основных выводов доклада заключается в том, что разработка политики и программ в соответствии со стандартами и принципами прав человека обеспечит, что такие меры останутся актуальными и для будущих поколений, т.е. пройдут проверку временем.

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–8	3
II. Устойчивость и права человека на воду и санитарные услуги .....	9–24	5
A. Постепенное осуществление и использование имеющихся ресурсов в максимальных пределах .....	11–12	5
B. Принцип недопустимости регрессии и меры жесткой экономии .....	13–17	6
C. Правозащитный принцип устойчивости .....	18–23	8
D. Устойчивость и принцип недискриминации .....	24	10
III. Обман нынешнего и будущих поколений: игнорирование аспекта устойчивости в периоды экономического роста и кризиса .....	25–56	10
A. Неадекватное планирование и институциональная фрагментация .....	26–27	11
B. Недостаточное финансирование и неадекватное распределение средств .....	28–40	11
C. Проблемы, связанные с оказанием услуг негосударственными субъектами .....	41–45	15
D. Неадекватный выбор технологий .....	46–47	16
E. Отсутствие значимого участия .....	48–49	16
F. Систематическое игнорирование интересов наиболее уязвимых и маргинальных лиц .....	50–52	17
G. Отсутствие надлежащего мониторинга, регулирования и подотчетности .....	53–56	18
IV. Принятие мер на основе прав человека .....	57–84	19
A. Проведение целенаправленной финансово-бюджетной политики и использование имеющихся ресурсов в максимальных пределах .....	58–68	19
B. Бюджетные ассигнования на деятельность в области прав человека .....	69–71	23
C. Эффективное планирование в целях оказания ориентированных на человека услуг: ликвидация неравенства и дискриминации .....	72–75	23
D. Обеспечение участия и расширение прав и возможностей .....	76	24
E. Эффективный мониторинг и независимое регулирование .....	77–82	25
F. Подотчетность и исковая сила прав .....	83–84	26
V. Выводы и рекомендации .....	85–86	27

## I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Совету по правам человека Специальным докладчиком по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги в соответствии с резолюциями 16/2 и 21/2 Совета по правам человека. Основное внимание уделяется устойчивости в рамках осуществления прав человека на воду и санитарные услуги.

2. При подготовке доклада Специальный докладчик провела широкие консультации, в том числе получила многочисленные письменные материалы от государств и других сторон и провела встречи с экспертами, представляющими множество заинтересованных сторон. Она выражает признательность всем, кто оказал ей содействие, выкроив для нее время и поделившись с ней знаниями.

3. Хотя преимущества, связанные с доступом к безопасной воде и санитарным услугам, широко признаются, в настоящее время международное сообщество не обеспечивает всем, включая будущие поколения, наличие безопасной воды и санитарных услуг без какой бы то ни было дискриминации. Согласно оценкам, у 1,8 млрд. людей нет доступа к безопасной воде<sup>1</sup>, у 2,5 млрд. нет туалетов, выгребных ям, канализации и иных современных санитарных условий, а у приблизительно 1,1 млрд. сохраняется практика открытой дефекации<sup>2</sup>.

4. Кроме того, хотя Цели развития тысячелетия предполагают обеспечение устойчивого доступа, система мониторинга не только не учитывает этот аспект, но и в определенной степени стимулирует нахождение быстрых решений, которые не являются устойчивыми в долгосрочном плане. В течение 20-летнего периода более 180 000 ручных насосов, установленных в сельских районах африканских стран к югу от Сахары, преждевременно вышли из строя, т.е. пропали инвестиции на общую сумму от 1,2 до 1,5 млрд. долл.<sup>3</sup>; если бы все насосы продолжали работать, то доступ к воде имели бы на 70 млн. человек больше<sup>4</sup>. Как показывают данные, собранные в некоторых регионах, от 35% до 80% таких систем водоснабжения, как ручные насосы, на момент сбора данных не работали<sup>5</sup>. Аналогичные проблемы возникают с оказанием санитарных услуг, поскольку, проработав короткое время после их постройки, различные водоочистные сооружения остановились<sup>6</sup>. Деграция инфраструктуры водоснабжения и санитарных услуг, усугубляемая стремительной урбанизацией и недостаточным техническим обслуживанием, приводит ежегодно к потерям воды в объеме от

<sup>1</sup> Kyle Onda and others, "Global access to safe Water: accounting for water quality and the resulting impact on MDG progress", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 9, No. 3, p. 880.

<sup>2</sup> United Nations Children's Fund and the World Health Organization (WHO), *Progress on Drinking Water and Sanitation: 2012 Update* (2012), p. 15.

<sup>3</sup> IRC International Water and Sanitation Centre, "Ghana and Uganda to pilot new model to improve rural water services" (2009). Размещено на сайте [www.source.irc.nl/page/48398](http://www.source.irc.nl/page/48398).

<sup>4</sup> Global Water Challenge, WASH Sustainability Charter: Collaborating for Best Practices, slide 4. Размещено на сайте [www.slideshare.net/GlobalGiving/wash-sustainability-charter-collaborating-for-best-practices](http://www.slideshare.net/GlobalGiving/wash-sustainability-charter-collaborating-for-best-practices).

<sup>5</sup> S. Sutton, "Preliminary desk study of potential for self-supply in sub-Saharan Africa" (2004), p. 7.

<sup>6</sup> E. Corcoran and others, *Sick Water? The Central Role of Wastewater Management in Sustainable Development* (United Nations Environment Programme and United Nations Human Settlements Programme, 2010), p. 60.

250 до 500 млн. кубометров в системах водоснабжения многих мегаполисов<sup>7</sup>. Однако глобальный мониторинг таких "сбоев" систематически не осуществляется.

5. Другим аспектом, подрывающим устойчивость, является нарастающая нехватка воды. В 2010 году с проблемой нехватки воды сталкивались почти все мегаполисы<sup>8</sup>. Поскольку население Земли продолжает расти, растет и спрос на воду: за последние 50 лет потребление воды увеличилось в три раза, и, согласно прогнозам, спрос на воду для производства продуктов питания к 2050 году удвоится<sup>9</sup>. При нынешнем сценарии изменения климата почти половина населения мира будет жить к 2030 году в районах, испытывающих серьезную нехватку воды<sup>10</sup>. Даже в условиях нехватки воды глобальные запасы воды достаточны для удовлетворения личных и хозяйственных нужд всех людей. Однако, поскольку общий спрос всех секторов на воду превышает ее запасы, определение порядка приоритетности использования водных ресурсов приобретает архиважное значение.

6. Такой дефицит доступа к безопасной воде и санитарным услугам имеет для людей серьезные последствия, которые, например, выражаются в ухудшении состояния их здоровья, а также оборачиваются тяжелыми экономическими потерями: согласно оценкам, лишь вследствие отсутствия доступа к необходимым санитарным услугам убытки ежегодно составляют 260 млрд. долл. США<sup>11</sup>. И наоборот, согласно оценкам, в развивающихся районах 1 долл. США, инвестированный в сектор воды и санитарных услуг, приносит порядка 5–28 долл. США<sup>12</sup>.

7. Как показывают эти примеры, мир сталкивается с колоссальными проблемами в области безопасной воды и санитарных услуг не только в плане необходимости улучшения доступа, но и в плане обеспечения качества и устойчивости. Данные трудности усугубляются последствиями изменения климата, сокращением финансовых ресурсов и все возрастающим спросом на воду, которые оказывают дополнительное давление на ресурсы. Необходимо принять неотлагательные меры и изменить менталитет. Без внесения изменений в практику и политику положение только ухудшится. В настоящем докладе Специальный докладчик показывает, что учет аспекта устойчивости имеет ключевое значение для обеспечения прав человека на воду и санитарные услуги и сегодня, и для будущих поколений.

<sup>7</sup> UN-Water Decade Programme on Advocacy and Communication, *Water and Cities Facts and Figures*, p. 2. Мегаполисами считаются города с населением свыше 10 млн. жителей.

<sup>8</sup> Ibid., p. 3.

<sup>9</sup> United Nations Development Programme, *Human Development Report 2011: Sustainability and Equity—A Better Future for All* (2011), pp. 37–38.

<sup>10</sup> "Нехватка воды", Международное десятилетие действий "Вода для жизни", 2005–2015 годы, размещено на веб-сайте [www.un.org/waterforlifedecade/scarcity.shtml](http://www.un.org/waterforlifedecade/scarcity.shtml).

<sup>11</sup> World Bank, "WB confronts US\$260 billion a year in global economic losses from lack of sanitation", 19 April 2013. Размещено на сайте [www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/04/19/wb-confronts-us-260-billion-a-year-in-global-economic-losses-from-lack-of-sanitation](http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/04/19/wb-confronts-us-260-billion-a-year-in-global-economic-losses-from-lack-of-sanitation).

<sup>12</sup> Guy Hutton and Laurence Haller, *Evaluation of the Costs and Benefits of Water and Sanitation Improvements at the Global Level* (WHO, Geneva, 2004), p. 3. Размещено на сайте [www.who.int/water\\_sanitation\\_health/wsh0404.pdf](http://www.who.int/water_sanitation_health/wsh0404.pdf).

8. По мнению Специального докладчика, настоящий доклад исключительно актуален, особенно потому, что в настоящее время многие страны переживают кризис. Меры жесткой экономии принимаются по всему миру и существенно влияют на реализацию прав человека. Специальный докладчик обеспокоен тем, что государства зачастую не используют имеющееся у них пространство для маневра в политике в целях защиты прав человека, а следуют строгим курсом бюджетной консолидации и мер жесткой экономии, которые зачастую несоизмеримо воздействуют на тех, кто уже находится в обществе в неблагоприятном положении. Она полагает также, что переживаемые сейчас последствия представляют собой лишь верхушку айсберга. Проблемы, связанные с устойчивостью и регрессией в секторе воды и санитарных услуг, кроются значительно глубже, и рассмотрение просто последствий кризиса приводит к недооценке возникающих трудностей. Поэтому Специальный докладчик старается комплексно рассматривать такие проблемы как в период экономического роста, так и в период экономического кризиса. При этом она подчеркивает, что государства обязаны решать связанные с устойчивостью проблемы постоянно, что в свою очередь поможет им лучше подготовиться к кризисным периодам.

## **II. Устойчивость и права человека на воду и санитарные услуги**

9. Специальный докладчик полагает, что концепция устойчивости неотделима от права прав человека, в частности от сферы действия и содержания Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Наравне с ключевыми правозащитными принципами участия, расширения прав и возможностей, подотчетности, недискриминации и равенства, транспарентности и доступа к информации устойчивость, по ее мнению, является правозащитным принципом, который имеет основополагающее значение для осуществления прав человека.

10. В содержащихся ниже подразделах изучаются связи между устойчивостью и обязательством государств постепенно осуществлять права на воду и санитарные услуги в максимальных пределах имеющихся ресурсов, принцип недопустимости регрессии и правозащитный принцип недискриминации.

### **A. Постепенное осуществление и использование имеющихся ресурсов в максимальных пределах**

11. Пункт 1 статьи 2 Пакта обязывает государства принимать меры к тому, чтобы обеспечить постепенно осуществление экономических, социальных и культурных прав. Такие меры должны быть осознанными, конкретными и как можно более четко нацеленными на выполнение обязательств, признанных в Пакте<sup>13</sup>. На государства возлагается обязательство в отношении как можно более быстрого и эффективного продвижения к достижению цели – полному осуществлению с использованием максимума наличных ресурсов<sup>14</sup>. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подтвердил связь между этим обязательством постепенного осуществления (означающим, что государства должны добиваться осуществления прав в течение длительного периода

<sup>13</sup> Принятое Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам замечание общего порядка № 3 (1990), пункт 2.

<sup>14</sup> Там же, пункт 9.

времени) и формой постепенного осуществления права на воду, которая "должна быть устойчивой и обеспечивающей возможность осуществления этого права для нынешних и будущих поколений"<sup>15</sup>. На деле дух всех международных правозащитных договоров носит "межпоколенческий" характер: договоры о правах человека являются бессрочными.

12. Комитет толкует также Пакт как возлагающий "минимальные основные обязательства" обеспечить осуществление каждого из прав хотя бы на минимальном уровне<sup>16</sup>, ниже которого государствам опускаться нельзя. Речь не идет о статических обязательствах, установленных для какого-то отдельного промежутка времени. Их, напротив, следует рассматривать в перспективе, в том числе с учетом потребностей будущих поколений. Пакт обязывает государства планировать обеспечение того, чтобы в предстоящие годы все пользовались каждым правом хотя бы на минимальном уровне. Кроме того, даже в периоды острой нехватки ресурсов, например во время финансовых или экономических кризисов, принимаемые меры должны включать в себя использование целевых программ по защите наиболее уязвимых членов общества<sup>17</sup>.

## **В. Принцип недопустимости регрессии и меры жесткой экономии**

13. Непринятие мер в целях постепенного осуществления прав человека противоречило бы предусмотренным в Пакте обязательствам государств<sup>18</sup>. Существует "ясная презумпция" того, что регрессивные меры запрещены<sup>19</sup>. При рассмотрении таких мер государства должны с тщательностью обеспечивать выполнение определенных условий и гарантий. Иные действия подрывают суть и смысл Пакта.

14. Регрессивными мерами являются меры, которые прямо или косвенно приводят к отступлениям в плане пользования правами человека. В качестве примеров можно привести несоразмерное повышение цен, в результате чего малоимущие более не могут позволить себе воду и санитарные услуги, а также деградацию инфраструктуры вследствие нехватки инвестиций в эксплуатацию и обслуживание<sup>20</sup>. В периоды финансового и экономического кризиса регрессивные меры принимаются чаще, и их последствия зачастую усугубляются мерами жесткой экономии<sup>21</sup>.

15. С точки зрения прав человека регрессивные меры запрещены, если они преднамеренно препятствуют постепенному осуществлению прав<sup>22</sup>. Государства должны оправдать принятие таких мер в соответствии со следующими критериями:

<sup>15</sup> Замечание общего порядка № 15 (2002), пункт 11.

<sup>16</sup> Замечание общего порядка № 3, пункт 10.

<sup>17</sup> Там же, пункт 12.

<sup>18</sup> Выступление Председателя Комитета по экономическим, социальным и культурным правам на шестьдесят седьмой сессии Генеральной Ассамблеи, Нью-Йорк, 23 октября 2012 года.

<sup>19</sup> Принятое Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам замечание общего порядка № 19 (2007), пункт 42.

<sup>20</sup> Catarina de Albuquerque, *On the Right Track: Good Practices in Realising the Rights to Water and Sanitation* (2012), pp. 32 and 79–81.

<sup>21</sup> См. A. Nolan (ed.), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis* (forthcoming).

<sup>22</sup> Замечание общего порядка № 3, пункт 9.

а) должно быть разумное обоснование для предпринятых действий и последующей регрессии в осуществлении прав<sup>23</sup>. Меры должны быть необходимыми и соразмерными<sup>24</sup> "в том смысле, что проведение любой другой политики или бездействие будет наносить бóльший ущерб"<sup>25</sup> правам человека. Государство должно доказать, что меры были "приняты после самого тщательного рассмотрения всех альтернативных вариантов и что они являются полностью обоснованными с учетом всей совокупности прав"<sup>26</sup>;

б) помимо выполнения основных обязательств в приоритетном порядке необходимо в полной мере использовать максимум имеющихся ресурсов для постепенного осуществления прав человека на всех уровнях таким образом, который не допускает регрессивных мер или негативных последствий и/или сохраняет статус-кво<sup>27</sup>. Минимальный уровень социальной защиты, особенно находящихся в неблагоприятном положении и маргинальных групп и лиц, должен обеспечивать доступ к основным социальным услугам, жилью, продуктам питания, воде и санитарным услугам, а также расширение прав и возможностей и защиту бедных и уязвимых (A/HRC/13/38, пункты 21 и 25);

в) меры не должны быть дискриминационными<sup>28</sup>. Даже когда ресурсы крайне ограничены, например в период жесткой экономии, необходимы целенаправленные программы, ориентированные на наиболее уязвимых<sup>29</sup>. Проводимая политика и принимаемое законодательство не должны давать преимуществ социальным группам, уже находящимся в благоприятном положении, за счет других<sup>30</sup>;

г) при рассмотрении вопроса о принятии регрессивных мер необходимо подлинное участие затрагиваемых групп и лиц в анализе предлагаемых мер и альтернатив<sup>31</sup>;

д) регрессивные меры должны носить временный и краткосрочный характер (E/C.12/ISL/CO/4, пункт 6). При осуществлении этих мер во время кризиса они должны охватывать лишь период кризиса<sup>32</sup>;

е) должны быть созданы механизмы подотчетности, которые обеспечивают возможность независимого обзора этих мер на национальном уровне<sup>33</sup> и гарантируют доступ жертв нарушений прав к средствам правовой защиты;

ж) на государство возлагается бремя доказывания соблюдения перечисленных выше критериев<sup>34</sup>.

<sup>23</sup> Замечание общего порядка № 19, пункт 42.

<sup>24</sup> Заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по докладу Исландии (E/C.12/ISL/CO/4), пункт 6.

<sup>25</sup> Письмо Председателя Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в адрес государств-участников от 16 мая 2012 года.

<sup>26</sup> Замечание общего порядка № 13, пункт 45, и замечание общего порядка № 19, пункт 42.

<sup>27</sup> Замечание общего порядка № 13, пункт 45, и замечание общего порядка № 19, пункт 42.

<sup>28</sup> E/C.12/ISL/CO/4, пункт 6, и замечание общего порядка № 19, пункт 42.

<sup>29</sup> Замечание общего порядка № 15, пункт 13.

<sup>30</sup> Принятое Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам замечание общего порядка № 4 (1991 год), пункт 11.

<sup>31</sup> Замечание общего порядка № 19, пункт 42.

<sup>32</sup> Письмо Председателя Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в адрес государств-участников.

<sup>33</sup> Замечание общего порядка № 19, пункт 42.

16. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам рассматривал вопрос о регрессивных мерах в основном в контексте решений государств о принятии мер жесткой экономии, которые могли иметь негативные последствия для осуществления прав человека<sup>35</sup>. Соответственно, он акцентировал свое внимание на критике мер, которые были преднамеренно регрессивными<sup>36</sup>. Однако с учетом сферы охвата ее доклада, в котором рассматриваются не только периоды кризиса, но и более широкие проблемы, связанные с обеспечением устойчивости в периоды экономического роста, Специальный докладчик считает необходимым рассмотреть регрессивные меры более широко. Даже не будучи преднамеренно регрессивными, некоторые действия, как и бездействие государств могут иметь регрессивные последствия. Если государства не обеспечивают надлежащую эксплуатацию и обслуживание, если они не задействуют адекватные механизмы регулирования, мониторинга и ведомственного контроля или если они не создают и не наращивают свой потенциал в долгосрочном плане, то принимаемые меры могут, как следствие, порождать неустойчивость и приводить к сбоям в доступе к воде и санитарным услугам, а также к регрессии в осуществлении прав человека на воду и санитарные услуги. Хотя избежать такой регрессии можно не всегда, рамки защиты прав человека возлагают на государства ряд требований, даже когда регрессивные меры не являются преднамеренными: государства должны действовать осторожно и осмотрительно, с должной тщательностью оценивать последствия своих действий и бездействия для осуществления прав человека и корректировать свою политику и меры, как только они поймут, что проводимая политика может привести к неустойчивым результатам.

17. Существует четкая связь между отсутствием регрессии и устойчивостью. Действия или бездействие, которые приводят к регрессии в постепенном осуществлении прав на воду и санитарные услуги, представляют угрозу для устойчивости. Если приведенные выше критерии не выполняются во время процесса принятия решений государствами, маловероятно, чтобы такие процессы привели к устойчивому снабжению водой и санитарными услугами. И наоборот, регрессивные меры закрепят неустойчивую практику и будут создавать постоянную угрозу для полного осуществления экономических, социальных и культурных прав в целом и прав на воду и санитарные услуги в частности.

### **С. Правозащитный принцип устойчивости**

18. С 1980-х годов международное сообщество неоднократно подчеркивало, что развитие должно быть устойчивым и должно обеспечивать защиту окружающей среды, от которой зависят нынешнее и будущие поколения<sup>37</sup>. Общее определение "устойчивого развития" дано в историческом докладе Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития "Наше общее будущее" (A/42/427, приложение). В нем подчеркивается необходимость баланса между тремя взаимоусиливающимися аспектами – экономическим, социальным и экологическим, с тем чтобы человечество "отвечало потребностям нынешнего поко-

---

<sup>34</sup> Заявление Комитета по экономическим, социальным и культурным правам "Оценка обязательства по принятию мер "в максимальных пределах имеющихся ресурсов", предусмотренного Факультативным протоколом к Пакту" (E/CN.12/2007/1), пункт 9.

<sup>35</sup> См., например, E/C.12/ESP/CO/5, пункт 8; и E/C.12/ISL/CO/4, пункт 6.

<sup>36</sup> См. замечание общего порядка № 19, пункт 42.

<sup>37</sup> См., например, Рио-де-Жанейрскую декларацию по окружающей среде и развитию.



ления, не лишая будущие поколения возможности удовлетворять свои потребности" (там же, пункт 27).

19. В более поздних определениях устойчивости эти три взаимосвязанных аспекта также признавались. В итоговом документе Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию (Конференция "Рио+20"), озаглавленном "Будущее, которого мы хотим", государства подтвердили необходимость обеспечения устойчивого развития путем стимулирования всеохватного и справедливого экономического роста, содействия уважению всех прав человека, уменьшения неравенства, повышения базовых стандартов жизни, поощрения справедливого социального развития и интеграции, а также пропаганды комплексных и устойчивых методов управления природными ресурсами и экосистемами, которые согласуются, в частности, с целями экономического, социального и человеческого развития<sup>38</sup>. Специальный докладчик использовала понятие устойчивости для своего анализа в различных тематических докладах и докладах о поездках в отдельные страны<sup>39</sup>, а также выделяла устойчивость как один из критериев, помогающих выявить передовые виды практики в плане осуществления прав на воду и санитарные услуги (см. A/HRC/15/31/Add.1).

20. На основе этих правозащитных принципов и с учетом различных аспектов устойчивого развития Специальный докладчик предлагает целостное толкование устойчивости как прямой противоположности регрессии. Для того чтобы услуги были устойчивыми, они должны быть приемлемыми и доступными каждому на постоянной и предсказуемой основе без какой бы то ни было дискриминации. Должны происходить "постоянные благотворные изменения", которые вытекают из качественных услуг и устойчивого изменения моделей поведения<sup>40</sup>, или, с точки зрения прав человека, постепенное продвижение к полному осуществлению прав человека на воду и санитарные услуги для каждого. Как только услуги и инфраструктура улучшатся, необходимо поддерживать позитивные изменения и одновременно предотвращать сбой или регрессию<sup>41</sup>. Услуги должны быть доступны для нынешнего и будущих поколений, и оказание услуг сегодня не должно подрывать способность будущих поколений осуществлять права человека на воду и санитарные услуги (A/HRC/15/31/Add.1, пункт 65).

21. Устойчивость – это больше, чем просто надежность или функциональность, и она требует сбалансированности ее различных аспектов. Вода и санитарные услуги должны обеспечиваться таким образом, который не наносит ущерба природной среде; конечные ресурсы надлежит охранять, и не должно быть чрезмерной эксплуатации<sup>42</sup>. Кроме того, должны быть сбалансированы экономические и социальные аспекты: при том, что оказание услуг опирается на пост достаточных доходов, этого следует добиваться, чтобы обеспечить ма-

<sup>38</sup> Резолюция 66/288 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункты 4 и 8.

<sup>39</sup> См., например, доклады Специального докладчика о финансировании (A/66/255), национальных планах действий (A/HRC/18/33) и документы A/HRC/21/42/Add.1, A/HRC/15/55 и Corr.1, и A/HRC/18/33/Add.4.

<sup>40</sup> См., например, WASH Sustainability Charter (2011), размещено на сайте [http://sustainablewash.org/sites/sustainablewash.org/files/page/the\\_wash\\_sustainability\\_charter.pdf](http://sustainablewash.org/sites/sustainablewash.org/files/page/the_wash_sustainability_charter.pdf); WaterAid, *Sustainability Framework* (2011), p. 11; Water for People, *Tracking Water Sustainability* (2011).

<sup>41</sup> WaterAid, *Sustainability Framework*, p. 5.

<sup>42</sup> Замечание общего порядка № 15, пункт 28; см. также the Triple-S WASH Sustainability Assessment Tool, размещено на сайте [http://waterservicesthatlast.org/news/new\\_wash\\_sustainability\\_assessment\\_tool](http://waterservicesthatlast.org/news/new_wash_sustainability_assessment_tool).

териальную доступность для всех членов общества, в том числе для тех, кто живет в нищете.

22. Оказание услуг и эксплуатация систем должны планироваться надлежащим и стратегическим образом, с проведением текущих оценок рисков для всей инфраструктуры. Услуги и системы должны надлежащим образом финансироваться на протяжении их всего жизненного цикла<sup>43</sup>, включая эксплуатацию, обслуживание, ремонт и замену. Технологии должны соответствовать определенным потребностям и обслуживаться надлежащим образом<sup>44</sup>.

23. Для обеспечения устойчивого оказания услуг необходимо усилить целый ряд факторов внутри и вне секторов водоснабжения и санитарных услуг, в частности обеспечить подотчетное управление. Водоснабжение и оказание санитарных услуг следует ясно предусмотреть в законодательной и нормативно-правовой базе<sup>45</sup>. Учреждения, имеющие отношение к обеспечению воды и санитарных услуг, должны быть ответственными и должны отчитываться за свои действия, а принимаемые решения должны основываться на принципе участия и должны быть транспарентными. Все затрагиваемые группы и лица, а также все соответствующие заинтересованные стороны должны иметь реальные возможности для активного участия и должны быть правомочны участвовать в этих процессах.

#### **D. Устойчивость и принцип недискриминации**

24. Государствам следует активно и оперативно обеспечивать, чтобы принцип недискриминации соблюдался в решениях и на практике, имеющих отношение к правам на воду и санитарные услуги. Этот принцип обязывает государства ликвидировать как формальную, так и фактическую дискриминацию по всем запрещенным признакам<sup>46</sup> и предписывает принятие позитивных мер, если необходимо устранить неравенство в доступе к воде и санитарным услугам. Отсутствие устойчивости, сбой и отступления затронут в первую очередь наиболее маргинальных членов общества, поскольку зачастую у них нет возможностей адаптироваться и отстоять свою позицию, нет авторитета и доступа к механизмам отстаивания своих прав. Кроме того, ликвидация неравенства имеет важнейшее значение для обеспечения устойчивого водоснабжения и оказания санитарных услуг, поскольку неравенство может также препятствовать росту, повышает риск кризиса и затрудняет инвестиции бедных в воду и санитарные услуги.

### **III. Обман нынешнего и будущих поколений: игнорирование аспекта устойчивости в периоды экономического роста и кризиса**

25. В настоящем разделе Специальный докладчик описывает подходы, используемые государствами, которые не учитывают аспект устойчивости в секторах водоснабжения и санитарных услуг в периоды как экономического роста,

<sup>43</sup> См. the Triple-S WASH Sustainability Assessment Tool и the WASH Sustainability Charter.

<sup>44</sup> WASH Sustainability Charter.

<sup>45</sup> См. Triple-S WASH Sustainability Assessment Tool.

<sup>46</sup> Принятое Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам замечание общего порядка № 20.

так и кризисов, когда угроза устойчивости возрастает. Даже если в периоды экономического роста государства не принимают необходимые меры и не проводят политику обеспечения устойчивости и защиты прав человека, устойчивость будет в опасности. Эта угроза возникнет не только с началом экономического кризиса, она может иметь место даже в периоды экономического роста. В обоих случаях государство несет ответственность за недопустимый регресс (посредством действия или бездействия, будь то добровольного или вынужденного) в вопросах прав человека на воду и санитарные услуги.

#### **A. Неадекватное планирование и институциональная фрагментация**

26. Хотя важное значение эффективного планирования признавалось неоднократно<sup>47</sup>, планирования и институциональной координации в вопросах, касающихся долгосрочного осуществления прав на воду и санитарные услуги, по-прежнему нет. Полномочия, связанные с водоснабжением и оказанием санитарных услуг, зачастую рассредоточиваются как горизонтально (между многочисленными национальными органами), так и вертикально (между центральными, региональными и местными правительствами). Соответствующую роль играют и другие стороны – государственные или частные поставщики услуг, международные доноры, регулирующие органы и организации гражданского общества.

27. В периоды экономического роста государствам следует планировать долгосрочное осуществление прав на воду и санитарные услуги, определяя порядок приоритетности использования воды отдельными лицами и домашними хозяйствами и предотвращая дублирование усилий, расточительство ресурсов и вакуум власти, когда за водоснабжение и санитарные услуги не отвечает ни одно учреждение. Хотя и существуют проблемы, включая разнящиеся приоритеты отдельных учреждений, коррупцию, борьбу за власть, игнорирование потребностей в плане эксплуатации и обслуживания и отсутствие независимого регулирования, мониторинга и подотчетности (см. A/HRC/18/33), эти проблемы легче решать в периоды экономического роста, поскольку государства не испытывают в своих действиях давление времени и располагают большими ресурсами. Создание эффективно функционирующих систем водоснабжения и санитарных услуг в благоприятные экономические периоды поможет противостоять дополнительному давлению на дефицитные ресурсы в периоды кризиса.

#### **B. Недостаточное финансирование и неадекватное распределение средств**

28. Проблемы, связанные с финансированием, серьезно угрожают устойчивости (см. A/66/255). Для нынешней глобальной ситуации характерны стремительное ухудшение состояния инфраструктуры<sup>48</sup> и недостаточное финансирование эксплуатации и обслуживания этих систем. Согласно оценкам, затраты на замену стареющей инфраструктуры водоснабжения и санитарных услуг в раз-

<sup>47</sup> Резолюция 12/8 Совета по правам человека, пункты 4 c) и 4 d); а также замечание общего порядка № 15, пункт 47.

<sup>48</sup> См. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), “Managing water for all: an OECD perspective on pricing and financing” (2009), размещено на сайте [www.oecd.org/env/resources/42350563.pdf](http://www.oecd.org/env/resources/42350563.pdf).

витых странах могут составлять 200 млрд. долл. США в год<sup>49</sup>. Недофинансирование является насущной проблемой и одним из главных факторов, ограничивающих способность обеспечивать устойчивость водоснабжения и санитарных услуг. В периоды кризиса такое положение лишь усугубляется.

## 1. Сокращение расходов

29. Когда государства сокращают финансирование секторов водоснабжения и санитарных услуг, это может иметь серьезные последствия для устойчивости как в периоды экономического роста, так и в периоды кризиса. Сокращения могут принимать самые разные формы; например, урезаются субсидии лицам с низкими доходами или прекращается мониторинг оказания услуг. Поставщики услуг из частного сектора также могут сокращать расходы, реагируя на снижение поступлений вследствие урезания субсидий или увеличения числа пользователей, неспособных платить за воду и санитарные услуги из-за потери работы или социальных пособий в периоды кризиса.

30. Сокращение государственных расходов в первую очередь влияет на самых бедных и маргинальных людей, которые, как правило, большую часть своих доходов получают за счет пособий по линии социального обеспечения, во многом зависят от государственных услуг и более значительную часть своих доходов расходуют на базовые услуги<sup>50</sup>. Сокращение социальных расходов приводит к урезанию социальных субсидий, которые ранее позволяли людям пользоваться доступной водой и санитарными услугами. Таким образом, перед людьми может возникнуть дилемма вынужденного выбора между продуктами питания, водой и медициной, что негативно сказывается на осуществлении их прав человека.

31. С 2010 года сокращение государственных расходов было наиболее распространенной реакцией на кризис в Европе. Планы консолидации бюджетов были введены в действие, в частности, в Греции, Ирландии, Испании и Португалии, где программы сокращения государственных расходов стали осуществляться по рекомендации Европейского центрального банка, Европейской комиссии и Международного валютного фонда<sup>51</sup>.

## 2. Рост цен и связанные с ценовой недоступностью отключения

32. Реформа в секторе водоснабжения зачастую приводит к повышению цен на воду, о чем свидетельствуют недавние события в Соединенных Штатах Америки и почти повсюду в Европе<sup>52</sup>. Даже если эти повышения могут оказаться необходимыми для обеспечения устойчивости, подобные решения следует тщательно взвешивать в периоды экономического и финансового кризиса, поскольку

<sup>49</sup> World Water Assessment Programme, *World Water Development Report 3: Water in a Changing World* (2009), p. 5. Размещено на сайте [www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/WWDR3\\_Facts\\_and\\_Figures.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/WWDR3_Facts_and_Figures.pdf).

<sup>50</sup> James Harrison and Mary-Ann Stephenson, "Assessing the impact of the public spending cuts: taking human rights and equality seriously", University of Warwick, Legal Studies Research Paper No. 2011-07, p. 3.

<sup>51</sup> См., например, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, "The Second Economic Adjustment Programme for Greece: First review December 2012". Размещено на сайте [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2012/pdf/ocp123\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp123_en.pdf).

<sup>52</sup> См. Global Water Intelligence, "Global water tariffs continue upward trend" (2011). Размещено на сайте [www.globalwaterintel.com/archive/12/9/market-profile/global-water-tariffs-continue-upward-trend.html](http://www.globalwaterintel.com/archive/12/9/market-profile/global-water-tariffs-continue-upward-trend.html).

ку это происходит, когда люди вынуждены выверять свои минимальные личные средства. Цены повышаются на фоне роста безработицы и урезания социальных расходов, что лишает многих людей возможности получать базовые услуги. Это может привести к отключениям снабжения со стороны поставщиков услуг или к аннулированию частными лицами их договоров о водоснабжении (см. A/HRC/18/33/Add.4, пункт 50). Недоступность цен на воду может также побудить людей искать альтернативные и потенциально опасные источники воды. В целом эти обстоятельства подрывают устойчивость систем, сокращая количество пользователей сети или раскручивая спираль роста цен для компенсации уменьшения числа потребителей.

### 3. Бюджетные ассигнования

33. Специальный докладчик уже рассматривала некоторые из несоответствий, возникающих в плане финансирования и выделения бюджетных ассигнований для секторов водоснабжения и санитарных услуг. Все эти несоответствия влияют на способность государств устойчивым образом обеспечивать водоснабжение и санитарные услуги (см. A/66/255).

34. Выделение недостаточных бюджетных ассигнований для секторов водоснабжения и санитарных услуг, когда не уделяется приоритетное внимание наиболее маргинальным лицам, отсутствие контроля за всеми ресурсами (как национальными, так и международными), направляемыми в эти сектора, и дефицит национальных бюджетных ассигнований, учитывающих долгосрочную перспективу, в частности затраты на эксплуатацию и обслуживание, угрожают устойчивому снабжению. В периоды экономического роста зачастую предпочитают создание новой инфраструктуры водоснабжения и санитарных услуг. Однако при планировании и выделении бюджетных ассигнований, с тем чтобы существующая инфраструктура или новая инфраструктура оставалась функциональной, не всегда принимают во внимание текущие расходы, связанные с эксплуатацией и обслуживанием. Вместо направления необходимых 75% от выделяемых на водоснабжение и санитарные услуги средств на эксплуатацию и обслуживание, на эти текущие расходы направляется в среднем лишь 31%<sup>53</sup>.

35. Отсутствие бюджетных ассигнований на эксплуатацию и обслуживание порождает ряд серьезных вопросов в связи с устойчивостью: будут ли достаточны квалифицированные людские ресурсы для контроля за инвестициями, имеются ли в наличии запасные части и располагают ли поставщики ресурсами и потенциалом для эксплуатации и обслуживания инфраструктуры?

36. Зачастую государства не корректируют тарифную сетку, с тем чтобы она была приемлемой для потребителей и одновременно приносила достаточные доходы для обеспечения финансовой устойчивости. В большинстве городских общественных систем водоснабжения взимаемая плата нередко едва покрывает текущие расходы, связанные с эксплуатацией и обслуживанием, оставляя мало или не оставляя вообще никаких средств для возмещения капитальных затрат на модернизацию и развитие. Обзор таких систем в 132 городах в странах с высокими, средними и низкими доходами показал, что в 39% из них не покрываются даже расходы на их эксплуатацию и обслуживание<sup>54</sup>. В этом случае последствия сокращения расходов угрожают также устойчивости систем водоснабжения, так как отсутствие reinvestиций приводит к ухудшению состояния

<sup>53</sup> UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water (GLAAS) 2012 Report: The Challenge of Extending and Sustaining Services (WHO, 2012), p. 29.

<sup>54</sup> World Water Assessment Programme, *World Water*, p. 5.

системы и утечкам, а низкий объем инвестиций в сектор водоснабжения препятствует росту. В сельских районах пренебрежительное отношение к бюджетным ассигнованиям на эксплуатацию и обслуживание, а также к возмещению затрат приводит к широкомасштабным остановкам работы<sup>55</sup>. Доступность и качество снижаются вследствие ограниченности услуг, отсутствия развития и обслуживания. Снижается также ценовая приемлемость, поскольку средства, которые можно было бы получить до финансового кризиса, были сокращены или перераспределены, и, как следствие, для покрытия недополученных средств были повышены цены для потребителей.

37. Государства должны выделять средства на эксплуатацию и обслуживание в периоды стабильности, с тем чтобы состояние систем и инфраструктуры не ухудшалось<sup>56</sup>. В противном случае возникает серьезный риск, что в периоды кризиса состояние систем ухудшится настолько, что окажутся бесполезными предыдущие инвестиции в инфраструктуру.

#### 4. Иностранная помощь: низкие объемы и неэффективность

38. В дополнение к проблемам, которые прежде всего возникают в развивающихся странах, сокращения объемов иностранной помощи в периоды экономического кризиса ограничивают способность государств обеспечивать устойчивое осуществление прав на воду и санитарные услуги. Специальный докладчик ранее уже отмечала недостаточность и неэффективное распределение иностранной помощи в целях развития (см. A/66/255). Эти проблемы усугубляются в периоды кризиса, поскольку страны-доноры сокращают объем помощи, если не принимаются дополнительные меры для обеспечения того, чтобы при распределении оставшейся помощи приоритетное внимание уделялось маргинальным лицам.

39. Помощь и сотрудничество в целях развития варьируются в зависимости от финансово-бюджетной политики и приоритетов государственных расходов стран-доноров. Согласно опубликованным ОЭСР данным, объем официальной помощи в целях развития, оказываемой членами Комитета содействия развитию ОЭСР, сократился в 2011 году по сравнению с 2010 годом почти на 3% (до 133,5 млрд.). Речь идет о первом уменьшении объема помощи с 1997 года<sup>57</sup>. Хотя секторы водоснабжения и санитарных услуг не пострадали от сокращения обязательств по оказанию помощи в той же мере, как другие секторы, объем обязательств в отношении санитарных услуг и водоснабжения уже ниже, чем для большинства социальных секторов<sup>58</sup>.

40. После начала глобального финансового кризиса большинство европейских стран сократили свои бюджетные ассигнования на оказание помощи; так, например, Ирландия объявила о сокращении приблизительно на 100 млн. евро (т.е. на 10,6%) своих средств, выделяемых из бюджета на 2009 год, а Испания в целом сократила объем помощи приблизительно на 75%. Таким образом, маловероятно, по крайней мере до завершения рецессии, чтобы устойчивые и предсказуемые потоки средств продолжали поступать в наиболее бедные страны.

<sup>55</sup> См. OECD, "Managing water" (примечание 48 выше).

<sup>56</sup> WaterAid, *Sustainability Framework*, p. 16.

<sup>57</sup> OECD, "Development: aid to developing countries falls because of global recession", April 2012. Размещено на сайте [www.oecd.org/newsroom/developmentaidtodevelopingcountriesfallsbecauseofglobalrecession.htm](http://www.oecd.org/newsroom/developmentaidtodevelopingcountriesfallsbecauseofglobalrecession.htm).

<sup>58</sup> GLAAS Report, p. 50.

## **С. Проблемы, связанные с оказанием услуг негосударственными субъектами**

41. Права человека не имеют прямого отношения к экономическим моделям и способам оказания услуг. Государства могут привлекать к оказанию услуг негосударственные субъекты, включая частных поставщиков услуг, доноров и неправительственные организации (НПО). Однако передача функций в сфере водоснабжения и санитарных услуг не освобождает государство от его правозащитных обязательств, в том числе от обеспечения устойчивости в его действиях. Независимо от полномочий негосударственных поставщиков услуг государство остается основным носителем обязательства обеспечивать уважение прав человека.

### **1. Оказание услуг донорами и неправительственными организациями**

42. Хотя поддержка и участие доноров и НПО в оказании услуг в сферах водоснабжения и санитарии приветствуются, возникают проблемы с устойчивостью, когда они становятся поставщиками услуг и появляются вопросы в отношении подотчетности и транспарентности. Один из главных рисков применительно к устойчивости заключается в том, что немногие НПО оказывают услуги на постоянной или долгосрочной основе. По истечении определенного времени большинство, как правило, отказываются от проектов, что может иметь негативные последствия для долгосрочной эффективности услуг, если нет надлежащей стратегии по обеспечению устойчивости. Даже при самых благих побуждениях эти системы могут удовлетворять неотложные и конкретные потребности в ущерб созданию системы, которая будет оставаться функциональной долгое время. Хотя оперативное предоставление доступа имеет важное значение, такую же первостепенную значимость имеют обеспечение долгосрочной эксплуатации и обслуживания, а также планирование с правительством и общинами поэтапного выхода и делегирования ответственности на места. Отсутствие акцента на долгосрочной перспективе связано с отсутствием необходимых политических стимулов, особенно для доноров, которые вместо вложения средств в поддержание существующей инфраструктуры предпочитают строить новые объекты, в которых нагляднее проглядываются их инвестиции и поддержка.

### **2. Оказание услуг частными субъектами**

43. Меры жесткой экономии зачастую сопровождаются призывами к расширению участия частного сектора, в том числе в секторах водоснабжения и санитарных услуг, как одного из средств наращивания государственных доходов. Специальный докладчик ранее выделяла ключевые с точки зрения прав человека проблемы, которые связаны с оказанием услуг в сферах водоснабжения и санитарии частными субъектами (см. A/HRC/15/31).

44. Хотя в нескольких странах и существуют определенные гарантии защиты потребителей, например от отключений за неуплату потребителями счетов вследствие их неплатежеспособности, проблемы с устойчивостью сохраняются. Зачастую доходы, получаемые частными операторами, практически полностью распределяются между акционерами вместо того, чтобы частично реинвестироваться в поддержание и расширение оказания услуг, что приводит к росту цен для потребителей, к сохранению потребности в государственных инвестициях и к потенциальной неустойчивости услуг. Так, например, отсутствие в контрактах

положений о минимальных объемах расходования средств на эксплуатацию и обслуживание систем влияет на их устойчивость.

45. Оказание услуг частными субъектами может также создать проблемы в связи с другими важными правозащитными принципами и стандартами, в частности в связи с принципами участия и подотчетности. Во время нынешнего кризиса участие частного сектора в оказании общественных услуг, включая водоснабжение, являлось одним из условий соглашений об оказании чрезвычайной помощи, заключавшихся с обремененными задолженностью странами<sup>59</sup>. Как только принимается решение о приватизации, особенно в условиях экономического кризиса, процедура продажи активов зачастую не предусматривает достаточные возможности для существенного государственного участия.

#### **D. Неадекватный выбор технологий**

46. Выбор правильной технологии имеет важнейшее значение для обеспечения устойчивости водоснабжения и санитарных услуг. Хотя право прав человека не предписывает выбирать или отвергать какой-либо конкретный вид технологий, государства зачастую принимают неверные или неадекватные решения об инвестировании в технологию, которая является либо слишком дорогостоящей, либо слишком сложной; требует потребления слишком большого количества воды или электричества; является очень дешевой, но недолговечной; либо неадекватна в данных условиях, так как не учитывает культурные или иные особенности. Одним из примеров является установка в регионах, испытывающих нехватку воды, туалетов со смывными устройствами, которыми люди перестали пользоваться спустя определенное время (A/HRC/21/42/Add.3, пункт 33).

47. Во время поездки в одну из стран Специальный докладчик увидела, как один из доноров попытался решить проблему дефицита пресной воды, инициировав строительство опреснительных установок, и не добился в этом больших успехов. Эксплуатация и обслуживание опреснительных установок являются делом дорогостоящим и требуют высокой технической квалификации. Хотя на небольших изолированных островах использование только опреснительных установок для водоснабжения устойчивости не обеспечивает, эта стратегия продолжает привлекать доноров и правительства (см. A/HRC/24/44/Add.1). В другой стране Специальный докладчик узнала о принятых муниципалитетами решениях инвестировать в обычные централизованные системы в районах с низкой плотностью населения, что в результате привело к высоким затратам в расчете на одно домашнее хозяйство, в то время как небольшие локальные системы были бы значительно дешевле и более устойчивы (A/HRC/18/33/Add.4, пункты 25–27). В периоды кризиса негативные последствия принятых ранее непродуманных решений становятся очевидными.

#### **E. Отсутствие значимого участия**

48. Обеспечение участия становится долгосрочной проблемой, а отсутствие участия негативно сказывается на устойчивости. Такие проблемы усугубляются в периоды кризиса, когда государство старается избегать финансовых расходов,

<sup>59</sup> См., например, Memorandum of Economic and Financial Policies and Technical Memorandum of Understanding between the International Monetary Fund and Greece of 21 December 2012. Размещено на сайте [www.imf.org/external/np/loi/2012/grc/122112.pdf](http://www.imf.org/external/np/loi/2012/grc/122112.pdf).



связанных с участием, и испытывает дефицит времени для принятия мер жесткой экономии. В то же время ни при каких обстоятельствах государства не освобождаются от своих правозащитных обязательств, включая обязанность предоставлять людям возможность высказываться по затрагивающим их вопросам. Если значимого участия нет, то государства зачастую неправильно воспринимают трудности, которые следует преодолевать, и не могут точно определить, как можно решать эти задачи. Отсутствие основанных на участии процессов может привести к выбору решений, могущих оказаться просто неприемлемыми для людей, ради которых такие решения принимаются, и, соответственно, выбранный вариант неизбежно приведет к неустойчивости, поскольку его вообще нельзя реализовать или поскольку люди могут вернуться к своим старым привычкам после того, как в течение какого-то времени будут пользоваться новыми услугами. Во время своей поездки в Тувалу Специальный докладчик стала свидетелем изменения восприятия населением в целом ранее отвергавшихся вариантов оказания экологичных санитарных услуг, что можно объяснить новым, основанным на участии подходом, предусматривающим просвещение, повышение уровня информированности для устранения неправильных представлений, а также внесением изменений в конструкцию туалетов (A/HRC/24/44/Add.2, пункт 30).

49. Кроме того, государства могут создавать механизмы принятия решений, не обеспечивая значимое участие находящихся в наиболее неблагоприятном положении лиц, которые, как правило, имеют меньше возможностей для отстаивания своих мнений и потребностей. Это повлияет на выполнение и устойчивость решений, направленных на обеспечение водоснабжения и санитарных услуг.

## **Е. Систематическое игнорирование интересов наиболее уязвимых и маргинальных лиц**

50. Из изложенного выше вытекает систематическое игнорирование потребностей наиболее уязвимых и маргинальных слоев общества в рамках планирования, выполнения институциональных обязанностей и распределения ресурсов. Находящиеся в неблагоприятном положении группы можно зачастую идентифицировать по этническому, географическому и социально-экономическому признакам (см., например, A/HRC/18/33/Add.4, пункт 79). К таким группам, сталкивающимся с дискриминацией, относятся коренные народы, далиты и рома, с которыми Специальный докладчик встречалась в ходе осуществления ее мандата<sup>60</sup>. Кроме того, широко проявляется гендерное неравенство: во многих бедных общинах обязанность добывать воду возлагается преимущественно на женщин и девочек (см., например, A/HRC/15/31/Add.3 и Corr.1, пункт 22). Среди тех, у кого нет доступа к воде и санитарным услугам, также непропорционально много инвалидов (A/HRC/15/55, пункт 21). Такое игнорирование можно объяснить самыми разнообразными причинами: отдельные группы и лица могут страдать от стигматизации, могут жить в отдаленных районах, обслуживать которые накладно, либо политики могут проявлять безразличие к их нуждам.

---

<sup>60</sup> См. A/HRC/12/24/Add.1, пункт 48; A/HRC/15/55, пункт 25; A/HRC/18/33/Add.2, пункт 33.

51. Это неравенство, как правило, еще более усугубляется во время кризисов. Вследствие сокращения бюджетных ассигнований и личных доходов люди сталкиваются с необходимостью определять порядок приоритетности среди разных прав человека. Кроме того, в периоды кризиса у государств и поставщиков услуг появляется еще бóльший соблазн сосредоточиться на тех, кого охватить сравнительно легко, и не прилагается никаких усилий, чтобы дойти до наиболее маргинальных лиц, живущих, например, в отдаленных сельских районах.

52. Игнорирование прав маргинальных лиц является нарушением права прав человека и его основополагающего принципа недискриминации. Это также может сделать услуги неустойчивыми. Когда система водоснабжения и санитарных услуг проектируется для какого-либо города или поселка с определенным количеством жителей, игнорирование проблем с ценовой приемлемостью, которые возникают у более бедных людей, будет означать, что эти люди будут, возможно, отключены от обслуживания. Их число может существенно возрасти в периоды кризиса; в таких случаях система становится неустойчивой и недофинансированной, если не повышать тарифы для тех, кто остался подключенным (что, в свою очередь, может привести к новым отключениям). В то же время подключение тех, кто ранее не имел доступа к сетям водоснабжения и санитарных услуг, например обитателей трущоб, повысит доходность и будет содействовать более устойчивому использованию водных ресурсов, поскольку каждый будет вносить свою часть платы за пользование системой. Во многих случаях оплата обычных тарифов будет существенно более приемлемой для людей, чем оплата неофициальных услуг по зачастую запредельным ценам. И наконец, с экологической точки зрения расширение сети обслуживания также способствует устойчивости, поскольку значительно сокращается несанкционированная откачка воды из грунта.

## **Г. Отсутствие надлежащего мониторинга, регулирования и подотчетности**

53. Мониторинг и сбор данных имеют важнейшее значение, так как предоставляют государствам основу для планирования и составления бюджета и обеспечивают принятие мотивированных решений. В значительном числе государств системы сбора информации в целях финансового планирования и отчетности до сих пор неадекватны<sup>61</sup>. Мониторинг устойчивости принимаемых мер в целом недостаточен, в том числе в рамках достижения Целей развития тысячелетия. Это серьезно ограничивает способность государств понимать, какая политика, инфраструктура и практика оказания услуг могут быть адекватными и эффективными в долгосрочном плане, а также каковы негативные последствия определенных действий (бездействия).

54. Для того чтобы оказание услуг было устойчивым, государства должны использовать эффективные методы мониторинга и сбора данных. Мониторинг последствий вынесенных решений и принятых мер делает возможной подотчетность и позволяет государствам определять, какие решения и методы принесли качественные и действенные результаты, что полезно для обоснования будущих решений, обеспечивающих устойчивость.

---

<sup>61</sup> *GLAAS Report*, p. 25. Например, более 60% стран – объектов обзора либо вообще не имеют никакой системы обработки финансовой информации, либо используют систему, в которой используется лишь частичная информация (*ibid.*, p. 33).

55. С этим прямо связан вопрос о независимых механизмах регулирования и подотчетности: отсутствие надлежащего регулирования подрывает устойчивые инвестиции в секторы водоснабжения и санитарных услуг. Если в государствах не созданы механизмы регулирования и подотчетности в период, когда в экономике все хорошо, то возникают условия для коррупции и риски того, что осуществление прав на воду и санитарные услуги может быть поставлено под угрозу, и подобные нарушения могут остаться незамеченными властями. Подотчетность имеет важнейшее значение для замыкания контура управления и для вынесения на суд общественности неустойчивых методов, а также для оказания давления на власти. Однако подотчетность нельзя обеспечить, если национальные правозащитные учреждения не обладают мандатом или способностью обеспечивать осуществление экономических, социальных и культурных прав или если такие права невозможно, как считается, отстаивать в суде.

56. В периоды кризиса уровень подотчетности может еще более снизиться, если существующие регулирующие учреждения недофинансируются. Есть примеры, когда независимые регулирующие органы получают меньше средств для выполнения более обширных функций, что порождает беспокойство относительно того, каким образом регулирующий орган может эффективно выполнять свой мандат и обеспечивать подотчетность<sup>62</sup>. Такое может происходить в периоды как экономического роста, так и кризиса, но последствия более ощутимы, если вследствие финансового давления ликвидируются другие механизмы подотчетности. Так, например, в рамках принятия самых разных мер жесткой экономии судьям платят меньше, государственных служащих увольняют и урезают средства, выделяемые судебным органам, полиции и национальным правозащитным учреждениям, которые играют важную роль в обеспечении подотчетности<sup>63</sup>.

#### **IV. Принятие мер на основе прав человека**

57. В настоящем разделе приводятся примеры того, как уважение прав человека, включая обеспечение устойчивости, могут способствовать снабжению всех безопасной и доступной водой и санитарными услугами в периоды как экономического роста, так и кризиса.

##### **A. Проведение целенаправленной финансово-бюджетной политики и использование имеющихся ресурсов в максимальных пределах**

58. Нельзя ожидать от государств выполнения обязательства по постепенному осуществлению прав человека в условиях направления в секторы водоснабжения и санитарных услуг минимальных инвестиций, которые просто позволяют им добиваться со временем "определенного" прогресса. Стандарты прав человека требуют от государств направлять в эти секторы "ресурсы в максималь-

---

<sup>62</sup> Так, например, в контексте мер жесткой экономии в Португалии на 2013 год предусматривается замораживание от 10% до 60% бюджета; финансирование оперативных расходов органа, регулирующего в стране водоснабжение и удаление сточных вод, было в 2013 году сокращено приблизительно на 32%, хотя его функции были недавно расширены.

<sup>63</sup> См, например, ситуацию в Испании: David Román, "Austerity adds to Spain's jobless woes", *Wall Street Journal*, 29 April 2012.

ных пределах". Они обязывают также использовать ресурсы таким образом, чтобы по возможности максимально содействовать универсальной реализации этих прав с уделением приоритетного внимания базовым уровням доступа для наиболее маргинальных лиц. В периоды процветания расходы на водоснабжение и санитарные услуги должны охватывать планирование, независимый мониторинг, создание механизмов подотчетности, а также эксплуатацию и обслуживание, с тем чтобы постепенное осуществление прав было возможно даже в периоды кризиса и соответственно предотвращались сбои и регрессия.

59. С точки зрения прав человека крайне важно сбалансировать экономическую и социальную устойчивость. Рамки прав человека не требуют, чтобы водоснабжение и санитарные услуги предоставлялись бесплатно, и для обеспечения всеобщего доступа к этим услугам необходимо повысить государственные доходы. Если все будут получать воду и санитарные услуги бесплатно, то от этого на деле пострадают домашние хозяйства с низкими доходами, поскольку правительства и поставщики услуг будут лишены доходов, необходимых для расширения и поддержания инфраструктуры, и возникнет угроза для общей экономической устойчивости системы и способности государства защищать и обеспечивать другие права человека. В то же время осуществление прав человека на воду и санитарные услуги имеет важные последствия для того, как увеличить доходы при одновременном обеспечении социальной устойчивости. Права человека обязывают государства принимать меры к тому, чтобы стоимость доступа к воде и санитарным услугам оставалась приемлемой и надлежащим образом отражала потребности маргинальных и уязвимых групп, а также чтобы была создана система социальной защиты тех, кто не в состоянии оплачивать полную стоимость.

## **1. Использование имеющихся ресурсов в максимальных пределах**

60. Обязательство государств постепенно осуществлять права на воду и санитарные услуги посредством использования имеющихся ресурсов в максимальных пределах, в том числе в рамках международного сотрудничества и помощи, имеет важнейшее значение для достижения устойчивости. Государства порой ссылаются на "нехватку ресурсов" в оправдание недостаточных и неадекватных инвестиций в данный сектор, причем зачастую подлинная причина кроется в отсутствии политической воли уделять приоритетное внимание общественным услугам, и в частности водоснабжению и санитарным услугам для лиц, находящихся в наиболее неблагоприятном положении. Поэтому важно определить, действительно ли в рассматриваемые секторы был направлен максимум имеющихся ресурсов, и для этого провести анализ выделения в стране средств в такие сферы, как Вооруженные силы, оказание чрезвычайной помощи банкам и строительство инфраструктуры в рамках организации грандиозных мероприятий, а также объема средств, исчезнувших из-за терпимого отношения к коррупции<sup>64</sup>.

<sup>64</sup> Сумма обязательств Европейского союза на волне финансового кризиса составила 1 трлн. долл. США, а глобальный бюджет на оборону – свыше 1,7 трлн. долл. США в год. Ежегодные расходы на обеспечение всеобщего доступа к питьевой воде и санитарным услугам оцениваются в 215 млрд. долл. США в год. WHO, "Global costs and benefits of drinking-water supply and sanitation interventions to reach the MDG target and universal coverage" (2012), p. 43. Размещено на сайте [www.who.int/water\\_sanitation\\_health/publications/2012/globalcosts.pdf](http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/2012/globalcosts.pdf).

61. Сравнение доходов на душу населения и показателей водоснабжения и санитарных услуг между странами с сопоставимыми уровнями развития дает более объективный ориентир. Анализ объема, состава и распределения ресурсов, направляемых в секторы водоснабжения и санитарных услуг<sup>65</sup>, а также расходов на душу населения в состоянии помочь выявить общие проблемы политики, которые препятствуют постепенному осуществлению прав на воду и санитарные услуги, и определить эффективную политику и стратегии, приведшие к улучшениям в какой-либо отдельной сфере.

## 2. Финансово-бюджетная политика и налоги

62. В периоды экономического процветания у государств больше финансовых ресурсов для поддержки и развития секторов водоснабжения и санитарных услуг, чем в периоды экономического и финансового кризиса. Однако периоды кризиса сами по себе не приводят неизбежно к регрессии в плане осуществления прав на воду и санитарные услуги. Жесткая бюджетная экономия может быть обеспечена не только посредством урезания государственных расходов, но и за счет увеличения государственных доходов. С точки зрения прав человека определяющее значение имеет вопрос о том, как повысить такие доходы.

63. Обеспечение эффективности систем налогообложения, которые позволяют бесперебойно направлять инвестиции в секторы водоснабжения и санитарных услуг, способствует устойчивости и защищает от недопустимой регрессии. Надлежащая и целенаправленная мобилизация налоговых поступлений является обязанностью правительств<sup>66</sup> и одним из способов выполнения их правозащитных обязательств. Такие методы, как определение эффективной ставки налогообложения (или коэффициента соотношения налогов и валового внутреннего продукта), можно использовать для получения показателей в целях обзора и оценки деятельности государств и выявления недостатков в их усилиях по мобилизации ресурсов для удовлетворения потребности в таком секторе водоснабжения и санитарных услуг, который постоянно и для всех является устойчивым.

## 3. Распределение ресурсов

64. Специальный докладчик сознает, что, несмотря на усилия по мобилизации поступлений, имеющиеся у государств ресурсы ограничены. Как отмечалось в предыдущем докладе (A/66/255, пункт 41 и далее), этот фактор подчеркивает необходимость надлежащего распределения имеющихся ресурсов. В этой связи ясным ориентиром служат основанные на правах человека принципы: государствам следует первоначально направлять ресурсы и усилия на выполнение обязательств, приносящих немедленный эффект, например на реализацию ключевого содержания прав человека на воду и санитарные услуги без какой бы то ни было дискриминации и с защитой существующего доступа. Одна из высвеченных выше проблем подтверждает необходимость такого распределения ресурсов: будучи потенциально необходимым для долгосрочной устойчивости сектора, введение оплаты оказываемых услуг по счетчику может иметь дискриминационные последствия. Поэтому определение цен на услуги (как и налогообложение) должно быть целенаправленным и надлежащим образом

<sup>65</sup> См., например, E. Felner, "Closing the 'escape hatch': a toolkit to monitor the progressive realization of economic, social, and cultural rights", *Journal of Human Rights Practice*, vol. 1, No. 3 (2009), pp. 416–419.

<sup>66</sup> Rhadika Balakrishna and others, *Maximum Available Resources & Human Rights* (Centre for Women's Global Leadership, 2011), p. 10.

адаптированным для лиц, находящихся в наиболее неблагоприятном положении и живущих в нищете. В качестве примеров подходов, используемых для повышения доходов и возмещения издержек, можно привести установление специальных цен на дефицитные услуги, введение штрафов или повышение цен при непрофильном использовании, тщательно разработанные тарифные сетки по схеме нарастания, выделение субсидий нуждающимся<sup>67</sup>, а также институциональные и распределительные налоги<sup>68</sup>. Все эти меры должны осуществляться справедливым образом в целях поощрения устойчивости и доступа к воде и санитарным услугам для всех.

65. Двумя самыми главными задачами в этом секторе являются обеспечение устойчивости (аспект "постоянно") посредством, в частности, направления достаточных ресурсов на эксплуатацию, содержание и ремонт систем; а также расширение услуг для тех, кто ими еще не охвачен (аспект "для каждого"). Поскольку ресурсов не хватает, директивные органы, доноры и работающие в секторе профессионалы сталкиваются с дилеммой выбора между "постоянно" и "для каждого".

66. Утверждается, что, для того чтобы инвестиции не были бесполезными, приоритет следует отдавать содержанию и ремонту существующих систем. В правозащитных рамках подчеркивается необходимость достижения равенства, а также эффективного использования ресурсов. Государства должны ликвидировать неравенство в доступе к воде и санитарным услугам и расширить доступ к основным услугам минимального уровня, реализовать ключевое содержание прав человека на воду и санитарные услуги перед тем, как повышать уровень услуг для тех, кто уже пользуется таким доступом. Если имеющиеся ресурсы будут направляться лишь на обслуживание существующих систем, то неравенство в доступе не будет ликвидировано никогда.

67. Во многих случаях эта предполагаемая дилемма выбора между устойчивостью и равенством как таковая не существует. Напротив, оба понятия должны дополнять друг друга, что требует надлежащего планирования как в краткосрочном, так и в долгосрочном плане. Подлинной устойчивости можно добиться лишь в том случае, если каждый будет иметь доступ к услугам. Кроме того, в рамках процедур принятия решений необходимо учитывать аспект равенства для решения обеих задач: обслуживания и ремонта, а также для расширения услуг. Если принимается решение отремонтировать, а не построить заново, то для обеспечения равенства в деле доступа необходимо определиться, как, когда и где системы следует ремонтировать или восстанавливать. Если системы создаются или расширяются, то необходимо также планировать потребности в финансовых и кадровых ресурсах, в том числе в области наращивания потенциала и профессиональной подготовки. А поскольку сбой особенно сильно затрагивают социально изолированные или маргинальные общины, крайне важно обеспечить, чтобы аспект "постоянно", включая решение вопросов о том, как будут оплачиваться и регулироваться эксплуатация и содержание, был интегрирован в процесс разработки политики с самого начала во избежание дискриминации и регрессии в осуществлении прав. Инвестирование в варианты, связанные с низким качеством и малыми затратами, не может быть оптимальным в более долгосрочном плане, а некоторые варианты, связанные с высоким качеством и высокими технологиями, также могут быть плохой инвестицией, особенно в случаях, когда нет достаточного технического и финансового потенциала и ограни-

<sup>67</sup> Centre on Housing Rights and Evictions and others, *Manual on the Right to Water and Sanitation* (Geneva, 2007), p. 147.

<sup>68</sup> Balakrishna and others, *Maximum*, p. 10.

чен доступ к запасным частям, необходимым для эксплуатации и обслуживания системы.

68. Решения об определении порядка приоритетности использования ресурсов можно принимать лишь с учетом особенностей каждого конкретного случая и с обеспечением сбалансированного подхода ко всем ресурсам и потребностям людей. Директивные органы должны определять наиболее адекватные способы использования средств для реализации как аспекта "постоянно", так и аспекта "для каждого", устраняя неравенство всякий раз, когда оно возникает.

## **В. Бюджетные ассигнования на деятельность в области прав человека**

69. Транспарентные бюджетные ассигнования имеют определяющее значение для осуществления прав на воду и санитарные услуги, а также всех других прав человека<sup>69</sup>. Такие ассигнования содействуют подотчетности и участию общественности, а также способствуют большей предсказуемости и долгосрочному планированию. Это, несомненно, позитивно влияет на устойчивость систем водоснабжения и санитарных услуг.

70. Транспарентности нельзя добиться посредством простого предания гласности бюджетных ассигнований без предоставления доступа к конкретным данным. Для того чтобы представители затрагиваемых общин и гражданского общества сотрудничали с правительством в целях нахождения эффективных долгосрочных решений, поощряющих устойчивость, необходимо также разъяснение особенностей бюджетных ассигнований и процедур составления бюджета, как и реальное участие затрагиваемых общин в процессах принятия решений.

71. Коалиция за социальную справедливость в Кейптауне являет собой пример того, каким образом бюджетные ассигнования в секторы водоснабжения и санитарных услуг, предусматривающие транспарентность, разъяснительную работу и активное участие, могут повысить устойчивость и сделать более эффективным осуществление прав на воду и санитарные услуги<sup>70</sup>.

## **С. Эффективное планирование в целях оказания ориентированных на человека услуг: ликвидация неравенства и дискриминации**

72. Процессы планирования, в рамках которых достаточно приоритетное внимание уделяется правам на воду и санитарные услуги, могут содействовать обеспечению устойчивых результатов и усилению подотчетности. Четко сформулированная концепция может служить прочной основой для определения порядка приоритетности в финансировании сектора и внушать доверие в отношении расходов. Такое планирование должно быть направлено на ликвидацию факторов неравенства: ориентация национального планирования в секторах во-

<sup>69</sup> Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека об осуществлении экономических, социальных и культурных прав (E/2009/90), пункт 44.

<sup>70</sup> См. Neil Overy, "The Social Justice Coalition and access to basic sanitation in informal settlements in Cape Town, South Africa", International Budget Partnership study No. 11, March 2013.

доснабжения и санитарных услуг на выполнение обязательства не допускать дискриминацию помогает правительствам обеспечивать не только то, чтобы наиболее маргинальные лица могли получать доступ к услугам, но и то, чтобы такой доступ поддерживался устойчивым образом.

73. Одним из механизмов, позволяющих добиться этого, является установление минимального уровня социальной защиты. Надлежащее планирование должно обеспечивать наличие гарантий базового социального обеспечения, позволяющих получать доступ к основным социальным услугам. Установление минимального уровня социальной защиты должно быть приоритетом в периоды экономического и финансового роста, и этот уровень следует сохранять в периоды кризиса. В то же время, когда вспыхивают экономические и финансовые кризисы, необходимо принимать специальные меры для защиты наиболее уязвимых.

74. Один из способов минимизации опоры на минимальный уровень социальной защиты в периоды кризиса заключается в обеспечении того, чтобы в периоды роста факторы неравенства устранялись на приоритетной основе, а соображения устойчивости оказываемых услуг не служили оправданием для продолжения приоритетного обслуживания среднего класса из городских жилых кварталов формального сектора в ущерб распространению охвата на неформальные поселения, отдаленные или сельские районы, и чтобы ликвидировались существующие различия между имущими и неимущими.

75. В Индии Управление водоснабжения и канализации Бангалора подключило более 5% неформальных городских жилищ к сети в период между 2000 и 2005 годами. Эта инициатива была направлена не только на обеспечение безопасной водой проживающих в неформальных строениях людей, которые ранее не были подключены к официальной сети, но и на сокращение масштабов неоплачиваемого водоснабжения и уменьшение зависимости жителей от бесплатной воды из общественных колонок или нелегальных подключений. Хотя проблемы сохраняются, затраты на подключение и тарифы корректировались в целях обеспечения ценовой доступности, что содействовало расширению базы поступлений и повышению устойчивости<sup>71</sup>.

#### **D. Обеспечение участия и расширение прав и возможностей**

76. Участие соответствующих общин в процессах принятия решений является одним из правозащитных принципов и отдельным правом человека. Некоторые считают такое участие обременительным, поскольку оно стоит денег и времени. Однако значимое участие является также гарантией устойчивости, поскольку, как показывает опыт работы комплексной системы оказания базовых санитарных услуг в Перу или комитетов по снабжению безопасной водой в Никарагуа, участие общин в разработке, строительстве, управлении и эксплуатации инфраструктуры услуг повышает готовность пользоваться водой и санитарными услугами и оплачивать их, а также лучше закрепляет привычки людей соблюдать правила гигиены. Подлинное участие предполагает наличие реальных возможностей свободно и активно влиять на решения, а не только поверхностные консультации и обмен информацией (A/HRC/18/33, пункты 68–69). Этот процесс связан с предоставлением информации через самые разные кана-

<sup>71</sup> См. "Connecting the slums. a utility's pro-poor approach in Bangalore", Water and Sanitation Program Field Note, February 2006, p. 2. Размещено на сайте [https://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/319200735514\\_Connectingtheslums.pdf](https://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/319200735514_Connectingtheslums.pdf).



лы, с созданием условий для участия в транспарентных и инклюзивных процессах, с обеспечением того, чтобы средства расходовались надлежащим образом на принятие необходимых мер, а также с расширением возможностей отдельных лиц и гражданского общества для участия (там же).

## **Е. Эффективный мониторинг и независимое регулирование**

77. Тщательно продуманная система мониторинга должна учитывать показатели и собирать дезагрегированные данные для определения того, является ли доступ к воде и санитарным услугам устойчивым и недискриминационным. Правительствам следует не ограничиваться средними показателями и агрегированными данными, а проанализировать факты неравенства на основе того, где живут конкретные люди, к какому квинтилю материального благополучия они относятся, к какой этнической группе принадлежат, а также как их затрагивают другие формы дискриминации. Кроме того, правительствам надлежит контролировать, являются ли услуги устойчивыми, а в случае возникновения сбоев собирать информацию об их причинах.

78. Эффективные стратегии мониторинга на уровне общин могут улучшить конкретные способы дезагрегирования данных для выявления маргинальных групп и причин, по которым происходит регрессия или случаются сбои. Они стимулируют также транспарентность, участие и подотчетность, поскольку община становится более вовлеченной, а информация – легкодоступной.

79. Мониторинг устойчивости систематически не осуществляется. Лишь 7% от общего объема инвестиций в системы водоснабжения направляется на их обслуживание и мониторинг<sup>72</sup>, и эти системы редко контролируют после того, как их построят. Одна из причин такого отсутствия мониторинга устойчивости может заключаться в том, что в рамках Целей развития тысячелетия учитывается лишь число тех, кто получил доступ, и не принимается во внимание, утратил ли доступ кто-либо из них.

80. Доноры все чаще выступают за создание комплексных систем мониторинга устойчивости водоснабжения и санитарных услуг. Некоторые из них стараются включить положение об устойчивости в их договоры с теми, кто на практике занимается эксплуатацией системы, чтобы проверять, соблюдаются ли критерии устойчивости. Кроме того, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) разработал контрольные показатели устойчивости для контроля за тем, как осуществляется водоснабжение и каково положение дел с открытой дефекацией в общинах после завершения проекта. Речь идет о нескольких институциональных, социальных, технических и финансовых показателях, позволяющих оценивать устойчивость. С точки зрения прав человека исключительно важно дополнять такие инструменты критериями равенства, с тем чтобы выгоду получали все члены общества. Кроме того, подобные контрольные показатели устойчивости не следует воспринимать как инициативу доноров, реализуемую на проектном уровне, а надлежит шире внедрять в данном секторе.

81. Когда речь заходит о проведении политики, которая может негативно повлиять на права человека на воду и санитарные услуги, полезными инструментами в рамках мониторинга практического осуществления и формулирования рекомендаций для заинтересованных сторон являются оценки уважения прав человека *ex ante* и *ex post*. Проводимые до этапа практического осуществления

<sup>72</sup> *GLAAS Report*, p. 4.

оценки влияния на окружающую среду, на общество и конкретно на права человека могут помочь определить, приведет предлагаемая политика к регрессии или же она будет устойчивой. Аналогичным образом после стадии практического осуществления оценки воздействия на права человека *ex post* являются важным инструментом, который правительства могут использовать для выполнения их обязательства контролировать реализацию прав на воду и санитарные услуги.

82. Ключевое значение для осуществления и мониторинга прав на воду и санитарные услуги имеет также независимое регулирование, призванное обеспечивать качество, доступность, надежность и приемлемость воды. Именно регулирующему органу надлежит обеспечивать справедливое распределение услуг и поощрять уделение приоритетного внимания обслуживанию более бедных районов, поскольку у их жителей меньше шансов получить доступ к воде и санитарным услугам.

## **Е. Подотчетность и исковая сила прав**

83. Устойчивое, долгосрочное осуществление прав на воду и санитарные услуги требует подотчетности. Кроме того, подотчетность взаимосвязана с другими принципами и основана на других принципах, таких как транспарентность, доступ к информации и участие. Подотчетность обязывает государства предоставлять эффективные средства правовой защиты в случаях нарушения прав на воду и санитарные услуги. Для этого необходимы правовая база, адекватная политика, функционирующие учреждения и соответствующие процедуры и механизмы, с тем чтобы отдельные лица и общины могли отстаивать и обеспечивать свои права на воду и санитарные услуги. Права на воду и санитарные услуги являются обладающими исковой силой правами человека и должны признаваться как таковые правительствами и судами.

84. В секторах водоснабжения и санитарных услуг подотчетность можно также усилить, а устойчивость секторов повысить посредством борьбы с коррупцией и неясными процедурами принятия решений учреждениями, которым не хватает транспарентности. Существуют самые разнообразные способы, с помощью которых государства могут решать эту задачу, в частности заключение между НПО пактов о добросовестности по аналогии с пактом между организацией "Трансперенси интернэшнл" и правительственными учреждениями<sup>73</sup> и налаживание на широкой основе партнерских связей, которые, среди прочего, направлены на усиление подотчетности на местном уровне. Национальные правозащитные учреждения также принимают участие в целом ряде мероприятий, которые содействуют повышению уровня подотчетности в данных секторах. Такие механизмы, создаваемые в "нормальное" время, можно сохранить и в периоды экономического и финансового кризиса.

---

<sup>73</sup> В качестве примера можно привести пакт о добросовестности между отделением "Трансперенси интернэшнл" в Пакистане и Управлением водоснабжения и канализации Карачи.

## V. Выводы и рекомендации

85. Специальный докладчик рассматривает устойчивость как один из основополагающих правозащитных принципов, имеющих важнейшее значение для осуществления прав человека на воду и санитарные услуги. Она понимает устойчивость как прямую противоположность регрессии; устойчивость требует, чтобы услуги оказывались и были доступными каждому на практически постоянной основе, без какой-либо дискриминации и с обеспечением благотворных сдвигов посредством повышения качества услуг и устойчивого изменения моделей поведения. Вода и санитарные услуги должны быть доступными для нынешнего и будущих поколений, а оказание услуг сегодня не должно подрывать способность осуществлять эти права человека в будущем. Понимание устойчивости с точки зрения прав человека во многом способствует нахождению долгосрочных решений проблем, связанных с водоснабжением и санитарными услугами, для нынешнего и будущих поколений.

86. В свете сказанного выше Специальный докладчик рекомендует государствам:

а) осуществлять комплексное планирование, направленное на достижение универсального и постоянного охвата, в том числе в случаях, когда в оказании услуг участвуют частный сектор, доноры и неправительственные организации. На государство возлагается обязательство вырабатывать свое концептуальное видение способов оказания услуг для каждого на постоянной основе. В периоды экономического процветания долгосрочное планирование необходимо для формирования и укрепления способности к восстановлению в периоды кризиса;

б) наращивать национальный потенциал в целях координации и комплексного планирования и обеспечивать более эффективную мобилизацию как внутренних, так и внешних ресурсов, с тем чтобы государство могло более целенаправленно и в максимальных пределах использовать имеющиеся ресурсы;

в) использовать имеющиеся ресурсы в максимальных пределах и целенаправленно повышать налоговые поступления для обеспечения их надлежащего перераспределения;

г) распределять ресурсы с уделением приоритетного внимания базовому уровню доступа для каждого;

д) тщательно и сбалансировано выполнять обязательства по обеспечению недискриминации и устойчивости (для каждого и на постоянной основе), а также экономической и социальной устойчивости доступа к воде и санитарным услугам;

е) направлять больше финансовых и институциональных ресурсов и улучшать планирование в целях обеспечения постоянных инвестиций в эксплуатацию и обслуживание во избежание сбоев. Другие стороны должны действовать аналогичным образом;

ж) тщательно оценивать и обосновывать любую регрессию, которая может случиться в условиях принятия мер жесткой экономии. Это следует делать таким образом, который обеспечивает, чтобы лица, уже находящиеся в неблагоприятном положении, не страдали больше других, и в

соответствии с критериями, разработанными Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам;

h) установить на национальном уровне минимальный уровень социальной защиты и утвердить его обеспечение в качестве цели в области развития на период после 2015 года;

i) обеспечить значимое участие с целью гарантировать, что решения, связанные с водоснабжением, санитарными услугами и гигиеной, будут с социальной и культурой точек зрения приемлемыми, а при их практической реализации будет обеспечиваться устойчивость;

j) улучшить постоянный и независимый мониторинг водоснабжения и санитарных услуг, включая устойчивость мер, принимаемых на национальном и глобальном уровнях;

k) обеспечить независимое регулирование секторов водоснабжения и санитарных услуг;

l) создать механизмы подотчетности на национальном и международном уровнях для ликвидации неустойчивых и регрессивных видов практики в сфере водоснабжения и санитарных услуг;

m) включить связанную с водоснабжением и санитарными услугами цель в повестку дня в области развития Организации Объединенных Наций на период после 2015 года, с тем чтобы ликвидировать неравенство в доступе и обеспечить устойчивость.

---