

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
30 June 2014
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать седьмая 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

Общие нарушения права человека на воду и санитарные услуги*

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. Она акцентирует внимание на общих нарушениях права человека на воду и санитарные услуги, поскольку выявление нарушений этого права является жизненно важным для обеспечения их реализации, для предупреждения последующих нарушений и для принятия согласованных мер по ликвидации последствий этих нарушений. Доклад основан на глобальной концепции нарушений прав человека, которые происходят в результате несоблюдения государствами какого-либо обязательства в области прав человека. Все компоненты прав человека обладают исковой силой, и при любом нарушении должны задействоваться эффективные средства правовой защиты.

* Приложение к настоящему докладу распространяется в том виде, в каком оно было получено, и только на языке, на котором оно было представлено. Приложение и сноски не редактировались и приводятся только на языке, на котором они были представлены.

GE.14-06912 (R) 280814 280814



* 1 4 0 6 9 1 2 *

Просьба отправить на вторичную переработку 

Специальный докладчик составляет типологию нарушений, анализирует случаи нарушения обязательств уважать, защищать и осуществлять права человека, по недопущению дискриминации, гарантированию равенства по существу и обеспечению активного, свободного и деятельного участия, а также случаи нарушения экстерриториальных обязательств. В докладе кратко рассматривается вопрос о важности доступа к правосудию в связи с такими нарушениями, а в его заключительной части содержатся выводы и рекомендации.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение.....	1–11	4
II. Разработка глобальной концепции нарушений права человека на воду и санитарные услуги.....	12–15	6
III. Типология общих нарушений права человека на воду и санитарные услуги.....	16–72	7
A. Нарушения обязательства уважать.....	17–24	8
B. Нарушения обязательства защищать и злоупотребления со стороны негосударственных субъектов.....	25–34	11
C. Нарушения обязательства осуществлять.....	35–54	14
D. Нарушения обязательства по недопущению дискриминации и гарантированию равенства по существу.....	55–67	20
E. Нарушения обязательства по обеспечению активного, свободного и деятельного участия.....	68–69	24
F. Нарушения экстерриториальных обязательств.....	70–72	25
IV. Доступ к правосудию.....	73–79	26
V. Выводы и рекомендации.....	80–85	28
Приложение.....		32

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. Специальный докладчик анализирует широкий спектр нарушений права человека на воду и санитарные услуги, стремясь повысить уровень осведомленности об этих нарушениях и способствовать активизации усилий по их выявлению, предупреждению и исправлению.

2. В этом докладе Специальный докладчик представляет типологию общих нарушений права человека на воду и санитарные услуги. Предполагается, что эта классификация станет для государств и других субъектов подспорьем в выявлении и предупреждении нарушений, а также в обеспечении эффективных средств правовой защиты от совершаемых нарушений. Специальный докладчик опирается на результаты работы, проделанной в ходе своего мандата, которая была в значительной степени сосредоточена на компилировании передовой практики и даче рекомендаций о том, каким образом следует осуществлять право на воду и санитарные услуги. Учитывая многочисленность нарушений, с которыми пришлось столкнуться Специальному докладчику, для нее было крайне важно дополнить эту работу докладом о недостатках в осуществлении этого права с уделением особого внимания сохраняющимся нарушениям прав человека.

3. В 1992 году Комитет по экономическим, социальным и культурным правам заявил, что мы "все еще продолжаем проявлять терпимость к столь частым нарушениям экономических и социальных прав, которые, если бы они имели место в случае гражданских и политических прав, вызвали бы реакцию возмущения и неприятия и спровоцировали бы многочисленные призывы немедленно принять меры по исправлению такого положения"¹. И хотя за последние десятилетия как на национальном, так и на международном уровнях был достигнут огромный прогресс в деле выявления нарушений, их более серьезного анализа и исправления их последствий, еще предстоит пройти большой путь для обеспечения того, чтобы нарушения экономических, социальных и культурных прав не только вызвали чувство возмущения, но и приводили к принятию соответствующих превентивных и восстановительных мер.

4. Представленная классификация основана на всестороннем анализе нарушений, которые могут совершаться в отношении всех компонентов прав человека и соответствующих обязательств государств. Специальный докладчик стремится повысить уровень осведомленности о тех нарушениях, которые в наиболее вероятной степени могут ускользать от внимания. Хотя общепризнано, что несоблюдение любого обязательства в области прав человека является нарушением, ключевые компоненты права на воду и санитарные услуги пока еще слишком часто воспринимаются в качестве желаемых политических целей. Многие ситуации, характеризующиеся отсутствием осуществления права на воду и санитарные услуги, не были четко квалифицированы как нарушения; эти ситуации не повлекли за собой обращение в судебные или квазисудебные органы и не были рассмотрены с необходимой оперативностью и энергичностью, особенно с учетом их потенциально губительного воздействия на большие группы населения. При наличии у государств необходимых ресурсов нет ника-

¹ A/CONF.157/PC/62/Add.5, пункт 5.

кого оправдания тому, чтобы население было лишено доступа даже к базовому снабжению водой и санитарными услугами.

5. Нарушения права на воду и санитарные услуги нередко связаны с системными моделями отчуждения и с неравными властными взаимоотношениями. Уделение большего внимания нарушениям права на воду и санитарные услуги и анализ их структурных причин может обеспечить социально отчужденным группам доступ к эффективным средствам правовой защиты. Помимо исправления последствий отдельных нарушений, выявление мотивов нарушений будет также способствовать их предупреждению, а правительствам будет необходимо учитывать их структурные причины в ходе выработки политики и бюджета.

6. Нарушения права человека на воду и санитарные услуги нередко сочетаются с более масштабными лишениями и нарушениями других прав, включая права на жизнь, на здоровье, на питание, на жилище, на образование, на труд и на здоровую окружающую среду. Отсутствие надлежащего санитарного оборудования в школах приводит к тяжелым последствиям для права на образование и гендерного равенства. Наряду с этим оно ставит под угрозу право на частную жизнь и человеческое достоинство. Эта взаимосвязь явствует из прецедентного права в области водоснабжения и предоставления санитарных услуг, которое зачастую опирается на права на жизнь, на здоровье, на жилище, на здоровую окружающую среду и на свободу от бесчеловечного и унижающего достоинство обращения.

7. В настоящем докладе отражены важнейшие события в области международного права прав человека и предпринята попытка анализа новых возможностей и проблем. Специальный докладчик надеется, что недавнее вступление в силу Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах приведет к активизации противодействия нарушениям права на воду и санитарные услуги, будет способствовать их более углубленному концептуальному осмыслению и повышению уровня их исковой силы на национальном уровне, тем самым обеспечивая более тщательное соблюдение этого права.

8. Хотя основное внимание в докладе уделяется рассмотрению роли государств, Специальный докладчик надеется, что он будет полезен квазисудебным органам при вынесении решений по жалобам и что он поможет организациям гражданского общества, национальным правозащитным учреждениям и другим защитникам этого права оказывать стратегическую поддержку в случаях, связанных с любым видом нарушения права на воду и санитарные услуги. Наконец, в докладе признается та важная роль, которую негосударственные субъекты играют как в инициировании нарушений прав человека, так и в исправлении их последствий.

9. Цель выявления нарушений прав человека заключается не в обвинении тех, кто виновен в этих нарушениях, и не в подрыве партнерских связей в области борьбы с нарушениями. Напротив, Специальный докладчик считает аналитический обзор нарушений прав человека конструктивным начинанием и предлагает наладить многосторонний диалог о том, как эффективнее вести борьбу с нарушениями права на воду и санитарные услуги. Для этого потребуются определить препятствия, с которыми сталкиваются жертвы в процессе доступа к правосудию, оказать судам и другим органам содействие в повышении уровня их доступности и открытости для вынесения решений по делам о праве на воду и санитарные услуги. При рассмотрении примеров дел о нарушениях, взятых из практики внутренних судов и международных или региональных правозащитных механизмов, не должно создаваться впечатление, что в одних

государствах нарушения носят более серьезный характер, чем в других: ведь государства, в которых наблюдается больше прецедентов, как правило, обеспечивают доступ к правосудию и поэтому могут служить ориентиром для других.

10. При подготовке доклада использовались результаты масштабных консультаций, проведенных с государствами, международными организациями, организациями гражданского общества, национальными правозащитными учреждениями, другими заинтересованными сторонами и экспертами в области прав человека. Специальный докладчик получила около 50 ответов на вопросник, на основе которых можно выявить наиболее характерные виды нарушений². В основу доклада также положен опыт, приобретенный в ходе ее мандата, в частности материалы полученных сообщений и результаты поездок в страны. Хотя посещенные ею страны были крайне разнообразны, многие из стоящих перед ними проблем на удивление схожи: характерные виды маргинализации и дискриминации; непринятие необходимых мер по осуществлению права на воду и санитарные услуги с требуемой оперативностью и в максимальных пределах имеющихся ресурсов; непринятие мер по регулированию и защите этих прав при поручении таких услуг третьим сторонам; и случаи принятия регрессивных мер и отсутствия стабильности.

11. В докладе заложена всеобъемлющая основа для проведения оценки нарушений права на воду и санитарные услуги. В нем рассматривается широкий спектр нарушений, вводятся соответствующие категории и указываются ссылки на соответствующие случаи. В докладе кратко затронут вопрос о том, как принцип ответственности и восстановительные меры могут способствовать наиболее эффективному ведению борьбы с указанными нарушениями. В заключительной части доклада изложены рекомендации о том, как обеспечить более успешное выявление нарушений, их предупреждение и борьбу с ними.

II. Разработка глобальной концепции нарушений права человека на воду и санитарные услуги

12. События последних десятилетий позволили внести ясность в процесс выявления нарушений экономических, социальных и культурных прав. Маастрихтские руководящие принципы, касающиеся нарушений экономических, социальных и культурных прав, опираются на типологию обязательств уважать, защищать и осуществлять права человека; в них уточняется, что неспособность выполнить какое-либо обязательство – будь то неиспользование максимального объема имеющихся ресурсов или совершение преднамеренных действий, – приравнивается к нарушению³.

13. Дискуссии по вопросу о сфере охвата нарушений экономических, социальных и культурных прав были окончательно завершены в процессе работы над Факультативным протоколом к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах. Первоначальные предложения об узком толковании нарушений на основе преднамеренного "вмешательства" государства или известного принципа неспособности обеспечить минимальный необходимый уровень осуществления этих прав были отвергнуты⁴. Было признано, что

² www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/SubmissionsHRViolations.aspx.

³ E/C.12/2000/13, стр.21, пункты 5-6.

⁴ Catarina de Albuquerque, "Chronicle of an announced birth: The coming into life of the optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights –

осуществление прав наиболее обездоленными слоями зависит еще и от борьбы с нарушениями, совершаемых в результате неспособности принятия позитивных мер⁵. Государства обязаны постепенно обеспечивать пользование этими правами путем привлечения "максимального объема имеющихся ресурсов" и уделения приоритетного внимания базовым уровням доступа для самых обездоленных групп населения. Наконец, государства несут обязательство по полному осуществлению права на воду и санитарные услуги посредством обеспечения всего населения достаточным количеством безопасной, приемлемой и доступной в экономическом и физическом плане питьевой воды и санитарных услуг.

14. Обеспечение доступа к правосудию для лиц, пострадавших от неспособности государства выполнить какое-либо из своих обязательств, имеет важнейшее значение для гарантирования того, что судебные и квазисудебные органы не станут поддерживать системные модели неравенства и лишений или не будут обходить вниманием наиболее вопиющие нарушения прав человека. Факультативные протоколы к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, к Конвенции о правах ребенка и к Конвенции о правах инвалидов предусматривают, что любая неспособность выполнять обязательства в области прав человека, включая обязательства по постепенному осуществлению экономических, социальных и культурных прав, является нарушением.

15. Специальный докладчик вводит глобальную концепцию нарушений права на воду и санитарные услуги. Хотя все виды нарушений права на воду и санитарные услуги носят серьезный характер, отказы в доступе к услугам вследствие дискриминации или прекращения таких услуг можно легче идентифицировать в качестве нарушений. Ситуации, когда государства оказались неспособными принять разумные меры или выделить надлежащие ресурсы, знакомы судебным органам в меньшей степени и вызывают дополнительные трудности при решении вопроса о том, имело ли место нарушение. Однако именно такие виды нарушений нередко затрагивают наибольшее число людей и влекут за собой самые нестерпимые лишения.

III. Типология общих нарушений права человека на воду и санитарные услуги

16. В своем замечании общего порядка № 15 (2003 год) о праве на воду Комитет по экономическим, социальным и культурным правам опирается на глобальную концепцию нарушений, оперируя категориями обязательств уважать, защищать и осуществлять право на воду, относящихся к области прав человека. Хотя Комитет пока не принял замечания общего порядка о праве на санитарные услуги, он сделал официальное заявление, в котором признается применение аналогичных обязательств⁶, что соответствует подходу, примененному Специальным докладчиком в ее докладе Совету за 2009 год⁷. В настоящем докладе применяется та же основа и разрабатывается типология общих нарушений пра-

The missing piece of the International Bill of Human Rights", *Human Rights Quarterly* 32.1 (2010): 144–178.

⁵ Bruce Porter "The Reasonableness of Article 8 (4) – Adjudicating Claims from the Margins" *Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter*, 27.1 (2009): 39–53.

⁶ E/C.12/2010/1, пункт 8.

⁷ A/HRC/12/24.

ва на воду и санитарные услуги. Помимо обязательств уважать, защищать и осуществлять, особое внимание в нем уделяется вопросам равенства, недискриминации и участия, а также приводится анализ экстерриториальных обязательств. Эти последние обязательства пересекаются со сферой обязательств "уважать, защищать и осуществлять". Данная типология предлагается не как незабываемая классификация, а как основа для оценки всего спектра нарушений, которые должны приниматься во внимание, с неизбежным частичным дублированием категорий. Главная задача – не обойти вниманием ни один вид нарушения и обеспечить, чтобы никому из пострадавших не было отказано в доступе к эффективным средствам правовой защиты.

A. Нарушения обязательства уважать

17. В соответствии с обязательством уважать право на воду и санитарные услуги государства должны воздерживаться от действий, которые будут являться неоправданным вмешательством в пользование этим правом. Данное обязательство подлежит немедленному исполнению. Общие нарушения обязательства уважать можно распределить по следующим категориям:

- a) прямое вмешательство в обеспечение доступа к воде или санитарным услугам;
- b) загрязнение, отвод или истощение водных ресурсов;
- c) привлечение к уголовной ответственности за действия, связанные с водоснабжением и санитарными услугами, и применение мер наказания.

1. Прямое вмешательство в обеспечение доступа к воде или санитарным услугам

18. В рамках категории прямого вмешательства общие нарушения принимают следующие формы: a) неоправданного или дискриминационного отказа в доступе к воде или санитарным услугам; b) неоправданного прекращения услуг (в том числе отключения водометров с системой предоплаты), например, когда потребители, которые не в состоянии произвести оплату, остаются лишенными даже базового обслуживания; c) неоправданных ограничений доступа к воде или санитарным услугам, таких, как закрытие уборных или туалетов в ночное время или установка изгородей вокруг источников воды; d) непомерного увеличения цены; e) землеотвода или иных мер, приводящих к насильственному переселению, которые лишают затрагиваемых лиц доступа к воде или санитарным услугам, без предоставления им адекватной альтернативы; и f) разрушения водопроводов и инфраструктуры водоснабжения или отравления источников воды в ходе вооруженного конфликта в нарушение международного гуманитарного права.

19. Случаи нарушений посредством прямого вмешательства нередко рассматриваются национальными судами, толкующими внутреннее законодательство в соответствии с международным правом прав человека. Например, Апелляционный суд Ботсваны при толковании конституционных положений руководствовался правом на воду, сформулированным в замечании общего порядка № 15 и в резолюции Генеральной Ассамблеи о праве на воду и санитарные услуги. Он постановил, что лишение общины бушменов доступа к их традиционным источникам воды является бесчеловечным и унижающим достоинство об-

рашением⁸. При рассмотрении дела о неформальных поселениях в Аргентине суд счел, что прекращение водоснабжения с помощью автоцистерн является нарушением права на "здоровую окружающую среду и достойное жилище", и постановил возобновить поставки воды⁹. Кроме того, суд распорядился провести постепенное усовершенствование системы водоснабжения, тем самым показав, что нарушения обязательства уважать нередко связаны с нарушениями обязательства осуществлять. Комитет по правам человека счел, что Болгария нарушила право на жилище и на семейную жизнь, а также право на жизнь и право не подвергаться дискриминации, разрешив муниципалитету Софии прекратить водоснабжение одной из общин рома¹⁰. Комитет обратился к Болгарии с просьбой принять временные меры, требующие от властей о возобновлении водоснабжения.

2. Загрязнение, отвод или истощение водных ресурсов

20. К числу наиболее распространенных выявленных угроз для осуществления права человека на воду или санитарные услуги относятся загрязнение и чрезмерная эксплуатация водных ресурсов в рамках промышленной деятельности или сброс отходов¹¹. В случаях, когда такое загрязнение или чрезмерная эксплуатация являются результатом действий государства, например а) сброса отходов и стоков; б) деятельности контролируемых государством горнодобывающих предприятий; или с) лицензирования проектов, которые, согласно прогнозам, повлекут за собой нарушения прав человека, государства могут находиться в состоянии нарушения своего обязательства уважать право на воду и санитарные услуги.

21. В Аргентине суд рассмотрел ситуацию, сложившуюся в малоимущих районах Кордобы, где в результате утечки необработанных стоков из очистных сооружений колодцы оказались загрязнены фекальными массами и другими веществами¹². Суд обязал муниципалитет принять срочные меры по исправлению этой ситуации, включая обеспечение ежедневной доставки 200 литров безопасной воды каждому домохозяйству вплоть до принятия стабильного решения. Что касается лицензирования проектов – таких, как горные разработки, – то Специальным докладчиком было получено множество сообщений с утверждениями о загрязнении воды¹³.

3. Привлечение к уголовной ответственности за действия, связанные с водоснабжением и санитарными услугами, и применение мер наказания

22. Причиной других нарушений является привлечение к уголовной ответственности за действия, связанные с доступом к воде или санитарным услугам,

⁸ Court of Appeal of the Republic of Botswana, *Matsipane Mosethanyane & Ors v The Attorney General*, 2011, Civil Appeal No. CACLB-074-10, paras. 19.1, 19.2 and 22.

⁹ Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Cdad. de Bs. As., Sala I, *Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA s/ Amparo*, Argentina, 18 July 2007, Expte. N° 20.898/0.

¹⁰ Комитет по правам человека, Сообщение № 2073/2011 *Лиляна Асенова Найденова и др. против Болгарии*, сообщения от 30 октября 2012 года, пункты 9 и 14.2.

¹¹ www.ejatlasc.org/commodity/water.

¹² Ciudad de Córdoba, Primera Instancia y 8a Nominación en lo Civil y Comercial, *Marchisio José Bautista y Otros*, Acción de Amparo (Expte. No 500003/36) (19 October 2004).

¹³ E.g. Communication ARM 2/2012, https://spdb.ohchr.org/hrdb/23rd/public_-_AL_Armenia_03.12.12_%282.2012%29.pdf and the reply of 2 April 2013, https://spdb.ohchr.org/hrdb/23rd/Armenie_02.04.13_%282.2012%29.pdf.

таких, как запрещение публичной дефекации или мочеиспускания при отсутствии других возможных вариантов, отчасти в результате закрытия публичных туалетов¹⁴. Привлечение бездомных к уголовной ответственности зачастую приводит к серьезным нарушениям права на санитарные услуги, однако такие случаи редко доводятся до суда соответствующими группами населения, поскольку они часто сталкиваются со стигматизацией и ведут постоянную борьбу за выживание. Однако один из судов Соединенных Штатов Америки отменил постановления, запрещающие бездомным совершать жизненно необходимые действия, связанные с правом на санитарные услуги: "Безопасное поведение, за которое они подвергаются аресту, неотделимо от их недобровольного состояния бездомности. Следовательно, применение к бездомным лицам ареста за те безопасные действия, которые они вынуждены совершать публично, фактически равнозначно их наказанию за то, что они являются бездомными"¹⁵. В ходе поездки в Соединенные Штаты Америки Специальный докладчик наблюдала, как бездомные создавали импровизированные "туалеты" и как один из них носил мешки с отходами для сброса содержимого в публичные туалеты. Специальный докладчик отметила, что это можно рассматривать как жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение¹⁶. Комитет по правам человека при рассмотрении положения в Соединенных Штатах Америки также выразил озабоченность в связи с привлечением бездомных к уголовной ответственности¹⁷.

23. Нарушения также совершаются вследствие принятия решений о том, чтобы лишить стигматизируемые группы – такие, как бездомные лица, нелегальные мигранты, обитатели неформальных поселений или заключенные, – доступа к воде или санитарным услугам с целью их наказания за незаконную или нежелательную деятельность. Специальный докладчик по вопросу о пытках констатировал, что заключенным приходилось рассчитывать на получение питьевой воды от своих семей или на воду из туалетов¹⁸. Специальный докладчик по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги также выразила озабоченность тем, что ограничение доступа к воде и санитарии может использоваться в качестве наказания заключенных, причем иногда – чрезмерного¹⁹. Применительно к тайному содержанию под стражей специальные докладчики²⁰ и Совет Европы выразили обеспокоенность тем, что арестантов заставляли носить подгузники, что является "посягательством на их достоинство"²¹.

24. Специальный докладчик с удовлетворением констатирует, что случаи нарушений обязательства уважать – такие, как неоправданное прекращение услуг или загрязнение источников воды, – регулярно передаются на рассмотрение судов. Она призывает обращать более пристальное внимание на нарушения, которые связаны с дискриминацией и стигматизацией и угрожают присущему всем людям равному человеческому достоинству.

¹⁴ A/66/265, пункт 3; A/HRC/21/42, пункт 42.

¹⁵ District Court, SD Florida, United States, *Pottinger v. City of Miami*, 810 F. Supp. 1551 (16 November 1992).

¹⁶ A/HRC/18/33/Add.4, пункт 58.

¹⁷ CCPR/C/USA/CO/4, пункт 19.

¹⁸ A/64/215 and Corr.1, пункты 43–44.

¹⁹ A/HRC/18/33/Add.3, пункт 52.

²⁰ A/HRC/13/42, стр. 157, 163 и 166.

²¹ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Committee on Legal Affairs and Human Rights, *Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers involving Council of Europe member states*, AS/Jur (2006) 16 Part II, provisional version, 7 June 2006, para. 87.

В. Нарушения обязательства защищать и злоупотребления со стороны негосударственных субъектов

25. В соответствии с обязательством защищать государства должны принимать и вводить в действие необходимые положения о защите права на воду и санитарные услуги, чтобы защищать отдельных лиц от нарушений, совершаемых третьими сторонами. Обычно считается, что такое обязательство подлежит немедленному исполнению, хотя в некоторых случаях для развития необходимого институционального потенциала и заложения основ могут потребоваться время и ресурсы. Негосударственные субъекты, включая частных субъектов и международные организации, также вносят вклад в осуществление прав человека; верно и обратное: их действие или бездействие также могут повлечь за собой нарушения прав человека. В случаях, когда частные субъекты привлечены к оказанию услуг по водоснабжению и санитарии, их функции сопровождаются обязанностями в области прав человека²². Когда государства неспособны предоставлять указанные услуги, частные субъекты могут оказаться единственными поставщиками таких услуг. Другие частные субъекты могут оказывать воздействие на право на воду и санитарные услуги через свою промышленную или сельскохозяйственную деятельность.

26. Нарушения обязательства защищать можно распределить по следующим категориям:

- a) неспособность защищать в контексте оказания услуг;
- b) неспособность защищать необходимые ресурсы или инфраструктуру от загрязнения или вмешательства;
- c) в тоже время негосударственные субъекты могут оказаться неспособными выполнять свои обязанности в области прав человека.

1. Неспособность защищать в контексте оказания услуг

27. Неспособность обеспечивать защиту прав в контексте оказания услуг обычно вызвана отсутствием регулирующего положения или недостаточным соблюдением такого положения. Она также может являться следствием переговоров по сервисным контрактам, которые не обеспечивают защиту прав пользователей. Нарушения могут совершаться в случаях, когда государства не способны: a) эффективно регулировать и контролировать деятельность поставщиков услуг с точки зрения безопасности, объемов, условий поставки или ее прекращения; b) обеспечить ценовое регулирование, чтобы оказываемые услуги были общедоступными; c) предотвращать дискриминацию со стороны частных субъектов; d) обязывать поставщиков услуг охватывать своими услугами социально отчужденные домохозяйства или общины; e) требовать внесения разумных корректировок для обслуживания инвалидов или для учета особых обстоятельств; или f) ввести в действие механизмы мониторинга и приема жалоб.

28. Одним из примеров осуществления обязательства защищать является Аргентина, суд которой запретил частной компании прекращать подачу воды в случае ее неоплаты, сославшись на Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (статья 11) и на другие договоры о правах человека, которые обладают в Аргентине прямой исполнительной силой²³. Госу-

²² A/HRC/15/31, пункт 23.

²³ Juez de paz (Moreno, Buenos Aires, Argentina), *Usuarios y Consumidores en Defensa de sus Derechos Asociación Civil c/ Aguas del Gran Buenos Aires SA*, 21 agosto 2002.

дарственный совет Греции недавно заблокировал планировавшуюся приватизацию афинской компании водоснабжения и канализации, заявив о том, что ее приватизация может создать опасность для здоровья населения вследствие прогнозируемого ухудшения качества воды и санитарных услуг²⁴.

2. Неспособность защищать необходимые ресурсы или инфраструктуру от загрязнения или вмешательства

29. Отсутствие защиты необходимых ресурсов и инфраструктуры связано с такими вопросами, как: а) отсутствие защиты водораспределительной или санитарной инфраструктуры от вмешательства, повреждения и разрушения; б) отсутствие регулирования чрезмерной эксплуатации водных ресурсов третьими сторонами, ведущей к истощению водных ресурсов для личных и домашних нужд; и с) неспособность разработать и применять регулирующие положения о защите водных ресурсов от загрязнения.

30. В деле *Sardinal*²⁵ Верховный суд Коста-Рики обязал власти провести экспертизу и определить, следует ли выдавать разрешение на строительство трубопровода для забора воды из водоносного слоя, чтобы убедиться, что в результате эксплуатации этого трубопровода местное население не окажется лишенным воды для своих личных и домашних нужд. Если нет уверенности в том, что местное население будет в достаточной степени обеспечено водой, строительство такого трубопровода станет нарушением прав жителей, в том числе права на здоровую окружающую среду. Один из судов Франции обязал государственную компанию по водоснабжению принять меры для обеспечения того, чтобы поставляемая ею вода не загрязнялась сельскохозяйственными стоками²⁶. Африканская комиссия по правам человека и народов выявила нарушения, в частности права на жизнь и права на здоровье, в результате неспособности правительства Нигерии ввести мониторинг операций по нефтедобыче, приводящих к загрязнению акватории в дельте Нигера²⁷.

31. Несмотря на рост количества дел, касающихся обязательства защищать право на воду и санитарные услуги, число совершаемых нарушений остается чрезмерным. До сведения Специального докладчика были доведены многочисленные нарушения права на воду и санитарные услуги, совершенные в рамках крупных проектов в области развития, которые нередко реализуются при содействии международных финансовых учреждений²⁸. Специальный докладчик по вопросу об опасных отходах также рассматривал проблему пагубного воздействия на воду добывающей промышленности и удаления токсичных отходов²⁹. Подобные нарушения можно предотвращать с помощью эффективных мер регулирования. В случаях совершения нарушений пострадавшим лицам должен

²⁴ Decision of the Council of State 1906/2014 of 28 May 2014, можно ознакомиться на веб-сайте www.ste.gr/portal/page/portal/StE/ProsfaresApofaseis.

²⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Costa Rica, Sentencia 2009-000262, 14 January 2009.

²⁶ Cour de cassation, Chambre civile 1, France, *M. X c. Syndicat d'Adduction d'Eau du Trégor*, 30 Mai 2006, N° de pourvoi: 03-16335.

²⁷ African Commission on Human and Peoples' Rights, *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, App. No.155/96, 27 October 2001.

²⁸ Communication COL 4/2013 < https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_AL_Colombia_23.05.13_%284.2013%29.pdf >

²⁹ A/HRC/21/48, пункт 39.

гарантироваться доступ к правосудию. Судам и правозащитным органам следует более активно требовать от правительств принятия превентивных мер.

3. Невыполнение негосударственными субъектами своих обязанностей в области прав человека

32. Несмотря на возложенное на государство обязательство защищать права от негосударственных субъектов, эти последние также несут обязанности в области прав человека и могут привлекаться к ответственности за их невыполнение. Согласно Руководящим принципам Организации Объединенных Наций, предприятия обязаны соблюдать права человека и проявлять разумную осмотрительность во избежание совершения действий, которые могут привести к нарушениям прав человека в ходе их операций, в том числе в рамках их производственно-сбытовой цепочки³⁰. В случае нарушения прав человека со стороны негосударственных субъектов потерпевшим должен обеспечиваться доступ к правосудию.

33. Международные организации также могут способствовать совершению нарушений, вследствие чего от них требуется повышенная подотчетность. Пункт с) статьи 55 Устава Организации Объединенных Наций гласит, что Организация Объединенных Наций содействует "всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех". Если Организация Объединенных Наций не будет обязана соблюдать пропагандируемое ею право прав человека, это будет противоречить самому объекту и цели Устава Организации Объединенных Наций.

34. Действия Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити подверглись тщательному анализу в связи ее ролью в возникновении эпидемии холеры, поразившей эту страну после землетрясения 2010 года. В результате эпидемии погибло более 8 500 человек и заболело свыше 700 000 человек, причем ее последствия до сих пор не ликвидированы. Утверждалось, что холера была ввезена в страну контингентом миротворческих сил и что она распространилась по территории из-за построенных наспех очистных сооружений, допускавших попадание сточных вод в реку, которая служит важным источником питьевой воды³¹. Организация Объединенных Наций отвергла эти обвинения и сослалась на иммунитет, предусмотренный Конвенцией о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций, однако представители по правам человека в Организации Объединенных Наций все активнее призывают Организацию определиться с ответственностью. Независимый эксперт по вопросу о положении в области прав человека в Гаити подчеркнул необходимость "в кратчайшие сроки обеспечить населению Гаити прекращение эпидемии и полное возмещение причиненного ущерба". Он призвал к прояснению фактов и осуществлению права на средство правовой защиты, заявив, что "Организация Объединенных Наций должна в первую очередь чтить эти принципы"³² и что "замалчивание этой проблемы приведет лишь к негативным результатам"³³. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека призвала к проведению расследования самой Организацией и соответствующей страной, а также призвала "выплатить компенсацию тем, кто пострадал от хо-

³⁰ ОНЧР, "Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework" (2011).

³¹ A/HRC/25/71, пункт 76.

³² Там же, пункт 77.

³³ Там же, пункт 77, ссылка на A/HRC/22/65, пункт 89.

леры"³⁴. Специальный докладчик хотела бы особо отметить обязательство расследовать утверждения в целях установления ответственности за любые нарушения и обеспечения всем предполагаемым жертвам права на средство правовой защиты, в том числе в соответствующих случаях – на получение компенсации. Она приветствует обязательство Организации Объединенных Наций искоренить это заболевание в Гаити и настоятельно призывает ее обеспечить его соблюдение предоставлением надлежащих ресурсов. Она далее призывает Организацию Объединенных Наций создать соответствующие механизмы подотчетности для текущих и последующих миссий, а также для анализа и активизации мер по предоставлению адекватных санитарных услуг и превентивных мер.

С. Нарушения обязательства осуществлять

35. Нарушения обязательства осуществлять, вероятно, составляют наиболее острую категорию. Такие нарушения зачастую носят комплексный характер и затрагивают значительное число людей, хотя при этом не привлекают серьезного внимания. Потенциальные истцы сталкиваются со значительными проблемами при получении доступа к правосудию в связи с предполагаемыми структурными или системными нарушениями. Однако, как показывает судебная практика и в том числе нормы контроля, разработанные судами за последние годы, дела о нарушениях обязательства осуществлять вполне могут рассматриваться в судебном порядке.

36. Нарушения обязательства осуществлять можно отнести к следующим категориям:

- a) неспособность разрабатывать, претворять в жизнь и отслеживать стратегии, планы и программы;
- b) неспособность надлежащим образом привлекать, распределять и использовать в максимальной степени имеющиеся ресурсы;
- c) проявления коррупции;
- d) неоправданное применение регрессивных мер;
- e) неспособность уделять приоритетное внимание необходимым мерам по обеспечению основного минимального доступа к воде и санитарным услугам;
- f) неспособность предоставлять адекватные услуги на государственных объектах и в учреждениях, а также в чрезвычайных ситуациях.

1. Неспособность разрабатывать, претворять в жизнь и отслеживать стратегии, планы и программы

37. Пункт 1 статьи 2 Пакта гласит, что государства должны обеспечить постепенное полное осуществление экономических, социальных и культурных прав всеми надлежащими способами. Такие меры должны быть осознанными, конкретными и как можно более четко нацеленными на полное осуществление прав человека³⁵. Если дефицит ресурсов не позволяет государству незамедлительно обеспечить полное осуществление права на воду и санитарные услуги,

³⁴ Цитируется по изданию: Trenton Daniel, UN Official Makes Rare Case For Compensation For Haiti Cholera Victims, Huffington Post, 10/08/13.

³⁵ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3 (1990 год) о природе обязательств государств-участников, пункт 2.

оно обязано незамедлительно принять стратегию по осуществлению этого права. Чтобы оценивать продвижение на пути к полному осуществлению прав человека, государства должны отслеживать достигнутый прогресс. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам регулярно обращается к странам с призывом создать для этой цели соответствующие механизмы³⁶.

38. Такие нарушения могут являться результатом неспособности государства: а) разработать и претворить в жизнь стратегию, основанную на правозащитных стандартах и принципах; б) ставить и выполнять задачи, отвечающие стандартам в области прав человека; в) обеспечить эффективный мониторинг и отчетность; и д) проводить целевые мероприятия в интересах уязвимых или социально отчужденных общин.

39. Важнейшее решение относительно обязательства постепенно осуществлять социально-экономические права было вынесено по делу *Grootboom*, в рамках которого Конституционный суд Южной Африки рассмотрел бедственное положение общины, лишенной элементарных жилищ, санитарной инфраструктуры и доступа к чистой воде³⁷. Чтобы определить, выполнило ли государство обязательство постепенно осуществлять права, суд применил критерий "разумности"³⁸. Он указал, что разумная программа должна: являться всеобъемлющей, последовательной и скоординированной; быть способной облегчить осуществление соответствующего права; уделять приоритетное внимание удовлетворению потребностей лиц, находящихся в наиболее тяжелом положении; предусматривать предоставление соответствующих финансовых и людских ресурсов; быть сбалансированной и гибкой; предусматривать надлежащие положения в отношении кратко-, средне- и долгосрочных потребностей; быть рационально составленной и осуществимой; и быть прозрачной³⁹. В рамках этого подхода суд уточнил, что функции правительства заключаются в разработке конкретной политики и программ, а функции судов – в определении того, соответствуют ли эта политика и эти программы требованиям в области прав человека. В решении по делу *Grootboom* суд счел, что государственные программы не предусматривают уделение приоритетного внимания тем лицам, которые находятся в наиболее тяжелом положении, и обязал правительство принять меры по исправлению этой ситуации⁴⁰.

40. В пункте 4 статьи 8 Факультативного протокола предусмотрен критерий целесообразности, согласно которому государства вправе выбирать конкретные средства для осуществления предусмотренных Пактом прав из широкого спектра возможностей, но при этом подчеркивается, что роль Комитета состоит в том, чтобы оценивать, являются ли выбранные меры целесообразными. Поскольку практика национальных судов по рассмотрению дел о неспособности государств постепенно осуществлять право на воду и санитарные услуги носит ограниченный характер, Специальный докладчик настоятельно призывает государства принять меры к тому, чтобы юрисдикция судов предусматривала вынесение решений по таким делам и чтобы работники прокуратуры были должным образом подготовлены для проведения таких оценок.

³⁶ См., например, E/C.12/YEM/CO/2, пункт 4; E/C.12/VIH/CO/2, пункт 21.

³⁷ Constitutional Court, South Africa, *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others*, 2000 (11) BCLR 1169 (CC).

³⁸ Ibid., para. 45.

³⁹ Ibid., at paras. 39 and 40; Constitutional Court of South Africa, *Minister of Health v Treatment Action Campaign*, 5 July 2002, 2002 (10) BCLR 1033 (CC), para. 123.

⁴⁰ Constitutional Court, South Africa, *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others*, 2000 (11) BCLR 1169 (CC), para. 96.

2. Неспособность надлежащим образом привлекать, распределять и использовать в максимальной степени имеющиеся ресурсы

41. Основной причиной системных нарушений права на воду и санитарные услуги является неспособность государств привлекать, распределять и использовать необходимые ресурсы⁴¹. Нарушения такого рода можно квалифицировать как неспособность: а) мобилизовать в максимальной степени имеющиеся ресурсы через налогообложение и другие источники дохода; б) бороться с уклонением от уплаты налогов и незаконными финансовыми потоками; в) запрашивать и принимать международную помощь, когда это необходимо; г) выделять соответствующие объемы финансирования; д) использовать в полной мере выделенные ресурсы; е) направлять ресурсы на удовлетворение потребностей уязвимых или социально отчужденных общин; и г) направлять достаточные объемы средств субнациональным органам власти и другим уполномоченным властям, чтобы дать им возможность выполнять свои функции.

42. Текущие бюджеты на водоснабжение и санитарную службу могут не соответствовать максимальному объему имеющихся ресурсов, поскольку они, возможно, составлялись на основе бюджетных решений или налоговых мероприятий, не предусматривавших уделение приоритетного внимания праву на воду и санитарные услуги. Поэтому действующие бюджеты не следует приравнивать к имеющимся ресурсам. В деле *Blue Moonlight* Конституционный суд Южной Африки продемонстрировал ту роль, которую суды, применяя критерий целесообразности, могут играть в решении вопроса о том, соответствуют ли бюджеты обязательствам в области прав человека; он указал, что "городские власти не вправе заявлять, что они не предусмотрели в своем бюджете какие-либо расходы, если в действительности они должны были запланировать и обеспечить их в бюджете согласно своим обязательствам"⁴².

43. Организации гражданского общества также добились значительного прогресса в проведении оценок того, действительно ли имеет место привлечение и использование максимально имеющихся объемов ресурсов, предоставляя доказательства для вынесения решений по рассматриваемым жалобам. Специальный докладчик рекомендует, чтобы суды, правозащитные органы и гражданское общество прилагали согласованные усилия, требуя прозрачности бюджета и проверки бюджетных решений на предмет их соответствия требованиям по соблюдению прав человека.

3. Проявления коррупции

44. Нарушения прав человека могут являться следствием незаконного присвоения ресурсов, выделенных на осуществление права на воду и санитарные услуги. Коррупция непосредственно затрагивает имеющиеся ресурсы, выделенные на предоставление базовых услуг. В 2006 году Всемирный банк оценил будущие потери объемов финансирования в следующем десятилетии в 20 млрд. долл. США⁴³. Коррупция провоцирует рост цен на услуги, делая их недоступными, например, при необходимости дачи взяток. Проявления коррупции непропорционально ударяют по малоимущим и социально отчужденным группам,

⁴¹ Radhika Balakrishnan et al., *Maximum Available Resources & Human Rights* (Rutgers, 2011).

⁴² Constitutional Court of South Africa, *City of Johannesburg Metropolitan Municipality v Blue Moonlight Properties et al.*, Case CCT 37/11, [2011] ZACC 33.

⁴³ Stalgren, P., *Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform. Swedish Water House Policy Brief No. 4*, p. 3 (SIWI ed., 2006).

которые не имеют ни средств для дачи взяток, ни власти и влияния для противодействия интересам элит⁴⁴.

45. Хотя суды обычно рассматривают коррупцию как деяние, относящееся к уголовному праву, имеются успешные прецеденты получения компенсации потребителями услуг, пострадавшими от последствий коррупции, и даже увязывания коррупции с правами человека. При рассмотрении дела о коррупции в ходе приватизации услуг по водоснабжению в Гренобле (Франция) Апелляционный суд обязал виновных выплатить компенсацию в размере 300 000 франков⁴⁵. Суд Экономического сообщества государств Западной Африки постановил, что присвоение государственных средств может являться нарушением права на образование, за которое полагается компенсация⁴⁶.

4. Неоправданное применение регрессивных мер

46. Регрессивной мерой является мера, порождающая возвратное движение в процессе осуществления права человека на воду и санитарные услуги⁴⁷. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам указал, что бремя доказывания в этом случае возлагается на государство: оно должно показать, что принятию регрессивных мер предшествовал тщательный анализ альтернативных вариантов, что обездоленным группам было уделено приоритетное внимание и что эти меры могут быть оправданы с учетом всей совокупности прав и фактом использования в полной мере имеющихся ресурсов⁴⁸. Комитет выразил особую озабоченность в связи с мерами, которые являются преднамеренно регрессивными, особенно в рамках мер жесткой экономии⁴⁹. Специальный докладчик ранее заявляла, что некоторые действия и бездействие, даже не являясь преднамеренно регрессивными, могут порождать эффект регрессии, например когда государства не в состоянии обеспечивать эксплуатацию и обслуживание, в результате чего оказание соответствующих услуг становится ненадежным. Даже когда регрессия не носит преднамеренного характера, сфера прав человека обязывает государства действовать осторожно и обдуманно, оценивать последствия своих действий или бездействия и корректировать свою политику и меры, как только становится ясно, что проводимая политика может привести к неустойчивым результатам⁵⁰. Несоблюдение государствами этого обязательства может привести к нарушениям прав человека.

47. К примерам общих нарушений относятся: а) чрезмерное повышение цен, после которого малоимущие лица уже не могут позволить себе пользование даже базовыми услугами; б) сокращение социальных пособий, от которых зависят малоимущие слои населения; в) доведение инфраструктуры до упадка из-за неспособности обеспечения ее эксплуатации и обслуживания; и д) введение мер

⁴⁴ Transparency International, *Global Corruption Report 2008: Corruption in the Water Sector*, p. 44 et seq.

⁴⁵ Cour de Cassation, chambre criminelle, France, arrêt du 08/04/1999, pourvoi n.°060 98-84539.

⁴⁶ Court of Justice of the Economic Community of West African States, *SERAP v. Nigeria*, Judgment, ECW/CCJ/APP/12/07; ECW/CCJ/JUD/07/10, paras. 21 and 28 (ECOWAS, Nov. 30, 2010).

⁴⁷ A/HRC/24/44, пункт 14.

⁴⁸ E/C.12/2007/1, пункт 9; Letter to States parties by the Chairperson of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 16 May 2012.

⁴⁹ Letter to States parties by the Chairperson of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 16 May 2012.

⁵⁰ Report by the Special Rapporteur on water and sanitation (A/HRC/24/44), para. 16.

жесткой экономии, которые приводят к долгосрочной регрессии, не ограниченной периодом кризиса, или которые непропорционально воздействуют на социально отчужденные или уязвимые группы.

48. Предметом особой озабоченности является участие частного сектора и прекращение государственного регулирования, контроля и предоставления услуг в периоды жесткой экономии. Согласно заключению Счетной палаты Португалии, частно-государственные партнерские союзы, характеризующиеся неравным распределением рисков и прибылей, существенно выгодны частному сектору, наносят ущерб населению и предоставляют услуги, качество которых зачастую ниже при более высоких ценах⁵¹. В связи с этим Специальный докладчик уже выражала озабоченность в целом ряде сообщений⁵².

5. Неспособность обеспечить основной минимальный доступ к воде и санитарным услугам

49. Обязательство обеспечивать основные минимальные уровни водоснабжения и санитарных услуг считается обязательством для немедленного исполнения⁵³. Однако большие группы населения лишены доступа даже к базовым услугам, а более одного миллиарда человек практикуют дефекацию на открытом воздухе. Если государство обладает потенциалом и ресурсами для обеспечения основных минимальных уровней пользования этим правом, данное обязательство должно выполняться незамедлительно. Во многих случаях этого можно достичь путем перераспределения ресурсов и разработки комплексных стратегий и планов по обеспечению всеобщего доступа. Однако сфера прав человека не выдвигает невыполнимых требований. В некоторых случаях государства не имеют возможностей для незамедлительного обеспечения всеобщего доступа к базовым услугам. При таких обстоятельствах, согласно праву прав человека, проблеме столь массовых лишений, связанных с отсутствием основного минимального уровня пользования правом на воду и санитарные услуги, следует уделять самое приоритетное внимание. Государство "должно продемонстрировать, что им были предприняты все усилия для использования всех имеющихся в его распоряжении ресурсов, с тем чтобы в приоритетном порядке выполнить эти минимальные обязательства"⁵⁴. Поэтому в случаях, когда основные минимальные уровни не обеспечиваются, государство *prima facie* считается нарушающим права человека и несет бремя доказывания того факта, что оно не в состоянии их обеспечить⁵⁵.

50. В решениях по ряду дел суды указывали, что при некоторых обстоятельствах основные минимальные уровни водоснабжения и санитарии должны обеспечиваться незамедлительно. В случаях, когда для этого имелся потенциал, Конституционный суд Колумбии счел, что власти должны сохранять подключенные жилища к водопроводу и канализации и ежедневно обеспечивать достаточ-

⁵¹ См.: www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2014/2s/audit-dgtc-rel003-2014-2s.pdf.

⁵² Communication GBR 3/2013, см.: [https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_AL_UK_29.08.13_\(3.2013\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_AL_UK_29.08.13_(3.2013).pdf); Reply 28/10/2013, available from <[https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/UK_28.10.13_\(3.2013\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/UK_28.10.13_(3.2013).pdf)>; Communication PRT 2/2013 at <[https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_AL_Portugal_21.06.13_\(2.2013\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_AL_Portugal_21.06.13_(2.2013).pdf)>; Reply 26/09/2013 at [https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/Portugal_26.09.13_\(2.2013\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/Portugal_26.09.13_(2.2013).pdf).

⁵³ E/C.12/2002/11, пункт 37 а).

⁵⁴ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3, пункт 10.

⁵⁵ Inga Winkler, *The Human Right to Water – Significance, Legal Status and Implications for Water Allocation* (Hart, Oxford, 2012), p. 122.

ный объем воды⁵⁶. Верховный суд Индии рассматривал отсутствие базовых санитарных услуг в более тяжелых условиях в рамках дела о коллективной жалобе жителей неформальных поселений на то, что помойные ямы, используемые для канализации, оказались переполненными и вызывали серьезные опасения по поводу здоровья. Суд обязал муниципальные власти построить достаточное количество общественных уборных, обеспечить водоснабжение и услуги по вывозу грязевых отложений⁵⁷.

6. Неспособность предоставлять адекватные услуги на государственных объектах и в учреждениях, а также в чрезвычайных ситуациях

51. Когда лица находятся в ситуации, которая не позволяет им самостоятельно удовлетворять свои потребности, государства обязаны предоставлять им услуги, например в местах содержания под стражей, в школах или других государственных учреждениях, а также в условиях чрезвычайной ситуации.

52. Верховный суд Индии обязал учебные заведения обеспечивать в своих зданиях адекватные туалетные помещения⁵⁸. Опираясь на результаты эмпирических исследований, указывающих на то, что "родители не отправляют своих детей (особенно дочерей) в школы"⁵⁹, если они не обеспечены туалетами, суд счел, что отсутствие туалетов ведет к нарушению права на образование. Отсутствие услуг по водоснабжению и канализации для лиц, лишенных свободы, рассматривалось судами и международными органами прежде всего как проявление жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения. Высокий суд Фиджи постановил, что отсутствие доступа к адекватной санитарной инфраструктуре является нарушением права заключенных на свободу от бесчеловечного и унижающего достоинство обращения⁶⁰. Комитет по правам человека, как и региональные правозащитные органы, сделал вывод о наличии нарушений прав человека в ряде случаев, когда заключенные были лишены доступа к санитарным услугам⁶¹.

53. Государства обязаны разработать планы по реагированию на возможные чрезвычайные ситуации или стихийные бедствия. Поскольку отдельные лица, как правило, в таких ситуациях не способны самостоятельно удовлетворять

⁵⁶ Corte Constitucional, Ninth Chamber of Revision, *Hernán Galeano Díaz c/ Empresas Públicas de Medellín ESP y Marco Gómez Otero y Otros c/ Hidropacífico SA ESP y Otros*, 5 August 2010.

⁵⁷ Supreme Court of India, *Municipal Council, Ratlam v. Shri Vardhichand & Others*, SCR (1) 97, 29 July 1980.

⁵⁸ *Environment & Consumer Protection Foundation v. Delhi Administration* 2012 STPL(Web) 543 SC.

⁵⁹ Ibid. para. 4.

⁶⁰ High Court (Suva), Fiji, *State v. Senijeli Boila and Pita Nainoka*, HAC032D.04S, 25 October 2004.

⁶¹ Комитет по правам человека, сообщение № 731/1996, *М. Робинсон против Ямайки* (29 марта 2000 года), в A/55/40 (vol. II), стр. 169, пункты 10.1-10.2; Комитет по правам человека, сообщения № 241 и № 242/1987 *Ф. Бириндва си Бирхашивирва и Е. Тишсекеди ва Малумба против Заира* (2 ноября 1989 года), в A/55/40 (vol. II); African Commission on Human and Peoples' Rights, *Institute for Human Rights and Development in Africa v Angola*, 22 May 2008; European Court of Human Rights, Third Section, *Tadevosyan v. Armenia*, 2 December 2008; European Court of Human Rights, Third Section, *Eugen Gabriel Radu v. Romania*, 13 October 2009; European Court of Human Rights, Fourth Section, *Fedotov v. Russia*, 25 October 2005; Inter-American Commission on Human Rights, *Paul Lallion v Grenada*, Case 11.765, Report No. 55/02, Inter-Am. C.H.R., Doc. 5 rev. 1 at 551 (2002).

свои потребности, на государствах лежит обязанность непосредственно предоставлять им услуги с учетом их культурных особенностей⁶². Учитывая, что возможности государств в таких ситуациях зачастую ограничены, международные организации, неправительственные организации, доноры и другие гуманитарные организации играют важную роль в принятии мер по реагированию на чрезвычайные ситуации. Нарушения могут совершаться в случаях, когда государства и другие субъекты не способны: а) разработать устойчивые, надежные системы; б) иметь готовый план реагирования на чрезвычайные ситуации; в) оперативно обеспечить пострадавшему населению основные услуги в качестве важнейшего приоритета; д) открыть доступ поставщикам гуманитарных услуг или не затруднять этот доступ; или е) уделять в условиях чрезвычайной ситуации приоритетное внимание наиболее уязвимым группам населения.

54. Хотя прецедентное право, касающееся выполнения обязательства осуществлять, пока остается довольно ограниченным, Специальный докладчик с удовлетворением отмечает значительный прогресс почти во всех сферах – от обеспечения основных минимальных уровней пользования правом до его постепенного осуществления посредством планов, стратегий и внимательного изучения бюджетов. Она призывает все заинтересованные стороны развивать такие инициативы с целью наращивания прецедентного права.

D. Нарушения обязательства по недопущению дискриминации и гарантированию равенства по существу

55. Запрещение дискриминации обладает прямой исполнительной силой, хотя для реализации позитивных мер и программ по обеспечению равенства по существу может потребоваться выделение ресурсов, а со временем – и развитие инфраструктуры. Запрещение дискриминации обеспечивает, а во многих случаях даже требует дифференцированного обращения и других мер, направленных на ликвидацию системной или структурной дискриминации. Для выявления проявлений неравенства и прогресса на пути их ликвидации государства должны разработать механизмы мониторинга и сбора дезагрегированных данных⁶³. Кроме того, государства обязаны не только ликвидировать дискриминацию, вызванную действием или бездействием государства, но и "незамедлительно принять необходимые меры по недопущению создания, ограничению и ликвидации условий и взглядов, которые вызывают или способствуют сохранению дискриминации по существу или фактической дискриминации", в том числе дискриминацию со стороны частных субъектов⁶⁴, которые должны включать меры по борьбе со стигматизацией⁶⁵. Кроме того, в Конвенции о правах инвалидов непосредственно предусмотрено, что отказ в разумном приспособлении представляет собой проявление дискриминации (статья 2).

56. Примеры нарушений права на равенство и недискриминацию можно отнести к следующим категориям:

⁶² E/C.12/2002/11, пункт 22.

⁶³ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20 (2009 год) о недискриминации в области экономических, социальных и культурных прав, пункт 41; E/C.12/2002/11, пункт 53.

⁶⁴ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20, пункт 8.

⁶⁵ A/HRC/21/42, пункт 82.

- а) отчуждение групп или отдельных лиц от услуг или объектов инфраструктуры, либо принятие мер для достижения равенства по существу и ликвидации системных проявлений неравенства;
- б) неспособность обеспечить разумное приспособление для инвалидов и учитывать особые требования;
- в) неспособность предупреждать дискриминацию и стигматизацию в частном секторе и вести борьбу с ними, или одобрение проявлений стигматизации в действиях государства;
- г) неспособность отслеживать проявления неравенства в сфере доступа к воде и санитарным услугам и с этой целью осуществлять сбор дезагрегированных данных.

1. Отчуждение от объектов инфраструктуры или услуг либо принятие мер по ликвидации системных проявлений неравенства

57. Проявления неравенства в доступе к воде и санитарным услугам зачастую являются следствием системного пренебрежения или отчуждения. Суды успешно выносили решения о пресечении дискриминации в сфере водоснабжения и предписывали уделять приоритетное внимание доступу социально отчужденных групп в целях исправления системной дискриминации. При рассмотрении одного дела суд Флориды указал, что муниципалитет не может строить те или иные объекты инфраструктуры в районах, где большинство составляет белокожее население, до тех пор, пока районы проживания афроамериканского населения, которые лишены водоснабжения, не будут приравнены к этим районам⁶⁶. Европейский комитет по правам человека также вынес решение о принятии мер по исправлению ситуации, включая "возложение на органы власти позитивного обязательства по учету такой диспропорции и принятию соответствующих мер реагирования" в целях улучшения положения с жильем и водоснабжением общины рома⁶⁷. Нарушения права коренных народов на воду и санитарные услуги являются свидетельством исторических проявлений колониализма: проблема их системной дискриминации по-прежнему не решена⁶⁸. Межамериканский суд по правам человека определил, что отказ коренной общине в доступе к землям ее предков лишает ее членов доступа к воде и санитарным услугам и нарушает их право на жизнь⁶⁹.

58. Если на случаи проявления дискриминации по признакам расы или принадлежности к меньшинству предусмотрены средства правовой защиты, то примеров таких средств наблюдается меньше, когда речь идет о дискриминации по иным признакам, таким, как социально-экономическое положение, в том числе для лиц, живущих в нишете, жителей неформальных поселений, бездомных и аналогичных им социально отчужденных или уязвимых групп. Дискриминация на основе любого запрещенного признака – это нарушение права на воду и санитарные услуги; поэтому следует обеспечивать доступ к правосудию по всему спектру запрещенных проявлений дискриминации.

⁶⁶ United States Court of Appeals, Eleventh Circuit, *Dowdell and Others v. City of Apopka, Florida*, 698 F. 2d 1181, 28 February 1983.

⁶⁷ European Committee of Social Rights, *European Roma Rights Centre v. Portugal*, Complaint No. 61/2010 (30 June 2011).

⁶⁸ A/HRC/12/24/Add.1; A/HRC/18/33/Add.2.

⁶⁹ Inter-American Court of Human Rights, *Yakye Axa Indigenous Community v Paraguay*, 17 June 2005.

2. Неспособность обеспечить разумное приспособление и учитывать особые требования

59. Неспособность обеспечить разумное приспособление для инвалидов влечет за собой далеко идущие последствия и может приравниваться к нарушениям права на воду и санитарные услуги. Комитет по правам инвалидов выразил озабоченность в связи с тем, что при оказании услуг по водоснабжению и санитарии потребности инвалидов не учитываются⁷⁰. Специальный докладчик также обеспокоена отсутствием разумных приспособлений в санитарных узлах для детей-инвалидов в школах, из-за чего в крайних случаях родители вынуждены оставаться в школе вместе с детьми, чтобы помочь им при посещении санузлов⁷¹. Кроме того, было констатировано, что непригодность санузлов к проведению менструальной гигиены мешает девочкам посещать школу, а также создает серьезные проблемы для здоровья⁷². Лица, имеющие проблемы со здоровьем, нередко нуждаются в особой защите. Конституционный суд Колумбии указал, что прекращение оказания услуг по водоснабжению женщине, которая страдает хронической почечной недостаточностью, является нарушением ее права на жизнь, и постановил возобновить предоставление этих услуг⁷³.

3. Неспособность предупреждать стигматизацию и вести борьбу с ней и принимать меры по борьбе с дискриминацией в частном секторе

60. Проявления дискриминации и стигматизации часто наблюдаются в частном секторе. Государства обязаны принимать меры по предупреждению и пресечению стигматизации и по защите от нарушений прав человека в частном секторе. Если государства не в состоянии принять надлежащие меры, это может приводить к нарушениям прав человека. Точнее говоря, нарушения прав человека совершаются тогда, когда государства поощряют, укореняют и усиливают практику дискриминации и стигматизации, например, через привлечение бездомных к уголовной ответственности или использование ручного труда ассенизаторов и подметальщиков⁷⁴.

61. К примерам таких нарушений относятся: а) отсутствие средств защиты от отказа в доступе к объектам инфраструктуры; б) отсутствие средств защиты здоровья и достоинства работников санитарной сферы; в) отсутствие защиты от насилия при доступе к инфраструктуре; и д) отсутствие защиты от пагубных видов практики, в частности в сфере удовлетворения санитарных потребностей и менструальной гигиены.

62. Люди могут быть преднамеренно отчуждены от пользования существующими объектами инфраструктуры, например под воздействием общественных норм, в соответствии с которыми далитам не разрешается пользоваться водораспределительными кранами⁷⁵, а женщинам, девочкам или другим лицам запрещается пользоваться туалетом внутри домохозяйства⁷⁶. То значительное время, которое женщинам и девочкам приходится затрачивать на переноску во-

⁷⁰ См., например, CRPD/C/SLV/CO/1, пункт 57.

⁷¹ A/HRC/18/33/Add.3, пункт 42.

⁷² *Environment & Consumer Protection Foundation Vs. Delhi Administration* 2012 STPL(Web) 543 SC.

⁷³ *Corte Constitucional de Colombia, Flor Enid Jiménez de Correa c/ Empresas Públicas de Medellín*, 17 April 2007, T-270/07.

⁷⁴ A/HRC/21/42, пункт 33.

⁷⁵ Там же, пункт 36.

⁷⁶ См. Maggie Black and Ben Fawcett, *The Last Taboo: Opening the Door on the Global Sanitation Crisis*, pp. 84–85.

ды, серьезно сказывается на их доступе к оплачиваемой трудовой деятельности и образованию. Для облегчения этого бремени необходимы меры борьбы с подобной практикой, предусматривающие, например, обеспечение прямого доступа к источнику водоснабжения, чтобы отпала необходимость в доставке воды издалека, и в то же время развенчание стереотипов о том, что такая работа является женской.

63. Работники санитарных служб зачастую сталкиваются с серьезной опасностью для здоровья, стигматизацией, насилием и эксплуатацией. Парламентом Индии был принят закон, предписывающий проведение полной реконструкции санитарных систем, чтобы исключить необходимость их опорожнения вручную, и принятие мер по искоренению стигматизации ассенизаторов, в частности посредством их перевода на альтернативные виды работ⁷⁷. Верховный суд Индии указал, что "ассенизаторы ручного труда рассматриваются другими основными кастами в качестве неприкасаемых и подвергаются жесткой социально-экономической эксплуатации"⁷⁸. Он постановил, что продолжение практики ручной ассенизации является нарушением прав человека, и обязал государственные власти полностью соблюдать новый закон и принимать надлежащие меры в ответ на любые нарушения⁷⁹.

64. Женщины и девочки зачастую подвергаются недопустимой опасности насилия, включая сексуальное насилие, при доступе к водораспределительным и санитарным объектам. Их право на личную безопасность может быть нарушено вследствие неспособности обеспечить им адекватную защиту от насилия, в том числе посредством проектирования и строительства таких объектов при участии женщин⁸⁰. Многие другие группы лиц и отдельные лица, такие, как далиты и лесбиянки, геи, бисексуалы, транссексуалы и интерсексуалы, также сталкиваются с насилием при доступе к воде и санитарным услугам, нередко вследствие глубоко укоренившейся стигматизации⁸¹.

65. Во многих культурах женщинам и девочкам предписываются определенные нормы поведения в период менструации, которые могут представлять собой пагубные традиционные и культурные виды практики, нарушающие не только право на санитарную, но и в более широком плане – права человека женщин и девочек и принцип равноправия полов. Верховный суд Непала вынес постановление о ликвидации практики *чаупади*, согласно которой женщины и девочки в период менструации обязаны спать в изоляции от остальных членов семьи, в хижине или под навесом, что создает угрозу их здоровью и безопасности. Суд указал, что эта практика является дискриминационной и нарушает права женщин. Он обязал правительство провести исследование о последствиях такой практики, повышать осведомленность населения и принять меры по искоренению этой традиции⁸².

⁷⁷ "Stringent anti-manual scavenging bill passed", *The Hindu*, September 8, 2013.

⁷⁸ Supreme Court of India, *Safai Karamchhari Andolan and Ors. v. Union Of India and Ors. (Writ Petition (C) No.583 of 2003)*, March 27, 2014, para. 2.

⁷⁹ *Ibid.*, para. 15.

⁸⁰ Amnesty International, *Risking Rape to Reach a Toilet. Women's Experiences in the Slums of Nairobi, Kenya* (2010).

⁸¹ A/HRC/21/42, пункт 36.

⁸² *Dil Bahadur Bishwakarma v Government of Nepal, Supreme Court of Nepal*, Writ Petition 3303 of 2004, Judgement 2 May 2006; see also Kabita Pandey, "Judicial Education on the Convention on Elimination of Discrimination against Women in Nepal" in *Women's Human Rights, CEDAW in International, Regional and National Law*, p. 425 (Anne Hellum, Henriette Sinding Aasen, eds., 2013), p. 425; E/C.12/NPL/CO/2, paras. 15 and 34.

4. Неспособность отслеживать проявления неравенства в сфере доступа к воде и санитарным услугам и с этой целью осуществлять сбор дезагрегированных данных

66. Не производя сбор данных о проявлениях неравенства, государства не в состоянии выявлять системную дискриминацию и неравенство. Отсутствие сбора данных существенно затрудняет, а то и вовсе делает невозможным привлечение государств к ответственности за отсутствие подвижек в этом направлении. Что касается инвалидности, то, согласно статье 31 Конвенции о правах инвалидов, государства непосредственно обязуются производить сбор и разбивку данных, позволяющих им разрабатывать соответствующие стратегии. Нередко звучит ошибочное мнение о том, что сбор дезагрегированных данных сам по себе является дискриминационным. При этом верна прямо противоположная позиция: дезагрегированные данные необходимы для борьбы с проявлениями неравенства⁸³. Когда государствам не удастся принимать разумные меры по включению функций отслеживания в свои мероприятия по планированию, они могут нарушить права человека. Для сбора таких данных государства должны создать соответствующие механизмы, обеспечивающие защиту частной жизни и безопасность отдельных лиц и групп, а также предотвращение несанкционированного использования данных. Такие меры включают в себя упразднение законов, предусматривающих привлечение к уголовной ответственности лиц за их самобытность, например на основе их сексуальной ориентации или гендерной самоидентификации, чтобы не допускать травли и злоупотреблений в отношении какой-либо определенной группы населения под предлогом ведения мониторинга. В отсутствие таких средств защиты самоидентификация в качестве той или иной группы может оказаться политически щекотливым вопросом, способствовать усилению стигматизации и создать серьезную опасность для отдельных лиц и групп.

67. Нарушения права не подвергаться дискриминации и права на равенство влекут за собой нарушения других прав. Специальный докладчик все отчетливее осознает, что основой для систематического и широко распространенного отказа в доступе к воде и санитарным услугам являются прежде всего проявления дискриминации, стигматизации и отчуждения. Усилия, предпринимаемые для борьбы с нарушениями права на воду и санитарные услуги, неизменно наталкиваются на укоренившиеся системы неравенства. Необходимы более активные усилия, особенно для борьбы с дискриминацией инвалидов, с проявлениями неравенства по признаку социально-экономического положения, а также с глубоко укоренившимися в обществе дискриминацией и стигматизацией.

Е. Нарушения обязательства по обеспечению активного, свободного и деятельного участия

68. В пункте а) статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах предусмотрено право на участие в ведении государственных дел. Это участие должно быть активным, свободным и деятельным. Хотя нередко подчеркивается, что участие играет решающую роль для получения более устойчивых результатов, участие само по себе является правом человека, и несоблюдение соответствующих обязательств в области прав человека способно приводить к возникновению нарушений. Такие нарушения могут возникать

⁸³ Руководящие принципы подготовки документа по КЛРД, подлежащего представлению государствами-участниками (CERD/C/2007/1), пункт 11.

вследствие как прямого отказа в участии, так и косвенного отстранения от участия через непринятие разумных шагов по его облегчению, в том числе по обеспечению права на доступ к информации.

69. Согласно решениям судов, отказ в праве на участие является нарушением. Конституционный суд Южной Африки развил концепцию "деятельного участия" в деле *51 Olivia Road*⁸⁴, указав, что правообладатели имеют право участвовать в принятии решений, затрагивающих пользование социальными правами, в том числе в разработке планов в области развития. Суд счел, что мэрия Йоханнесбурга не предприняла никаких усилий по обеспечению такого участия и, следовательно, не выполнила своих обязательств. С тех пор концепция деятельного участия используется судами других стран, например в Кении⁸⁵. В деле *Beja* один из судов Южной Африки постановил, что отказ в деятельном участии и реальном вовлечении общины в принятие решений, касающихся проектирования и установки туалетов, является нарушением конституционных прав⁸⁶. Специальный докладчик рекомендует уделять особое внимание обязанности по обеспечению участия.

Е. Нарушения экстерриториальных обязательств

70. Нарушения экстерриториальных обязательств вызывают растущую озабоченность в связи с правом на воду и санитарные услуги, например в контексте трансграничных водоносных горизонтов, деятельности транснациональных корпораций или донорских мероприятий. В Маастрихтских принципах в отношении экстерриториальных обязательств, принятых 40 экспертами в целях прояснения экстерриториальных обязательств государств на основе существующего международного права, утверждается, что обязательства уважать, защищать и осуществлять имеют экстерриториальное распространение и что государства должны обеспечивать право на средство правовой защиты⁸⁷. Действие обязательств в области прав человека распространяется также на действия государств как членов международных организаций⁸⁸. Комиссия международного права заявила, что государство-участник международной организации нарушает международное право, если оно принимает решение, обязывающее эту организацию совершить деяние, которое являлось бы международно-противоправным, если бы оно было совершено самим государством⁸⁹.

71. Нарушения экстерриториальных обязательств могут происходить, например, когда: а) государства не регламентируют деятельность компаний, относящихся к их юрисдикции, которые совершают нарушения за границей; б) госу-

⁸⁴ Constitutional Court of South Africa, *Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township and 197 Main Street, Johannesburg v. City of Johannesburg and others*, CCT 24/07, para. 35.

⁸⁵ High Court of Embu, Kenya, *Ibrahim Sangor Osman and Others v. the Hon. Minister Of State for Provincial Administration & Internal Security and Others*, Constitutional Petition No. 2 of 2011 (3 November 2011).

⁸⁶ The High Court of South Africa (Western Cape High Court, Cape Town), *Beja and Others v. Premier of the Western Cape and Others*, (21332/10), 29 April 2011, para. 146 and note 38.

⁸⁷ Маастрихтские принципы в отношении экстерриториальных обязательств государств в области экономических, социальных и культурных прав (2012 год), принцип 37.

⁸⁸ Там же, принцип 15.

⁸⁹ Комиссия международного права, «Проекты статей об ответственности международных организаций с комментариями к ним» в докладе Комиссии международного права о работе ее шестидесятой третьей сессии (2011 год) (A/66/10), статья 61, пункт 1.

дарства способствуют нарушениям прав человека в рамках мероприятий по сотрудничеству в целях развития, в том числе путем выдвижения условий, наносящих ущерб правам; с) государства вводят санкции, которые негативно влияют на осуществление прав человека в других странах; d) государства не соблюдают права человека или ограничивают возможности других субъектов по соблюдению своих обязательств в области прав человека в ходе разработки, применения и толкования соглашений по международной торговле и инвестициям; e) государства не предотвращают нанесение ущерба от выбросов парниковых газов, которые способствуют изменению климата, негативно влияющему на осуществление прав человека;⁹⁰ и f) загрязнение или использование воды приводит к нарушениям прав человека в какой-либо сопредельной стране.

72. Договорные органы все чаще занимаются рассмотрением нарушений экстерриториальных обязательств. Комитет по правам человека призвал осуществлять регулирование и мониторинг деятельности компаний за рубежом, которая может приводить к нарушениям прав человека, а также принимать меры по обеспечению доступа к средствам правовой защиты в случаях таких нарушений⁹¹. Как Комитет по правам человека, так и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам выразили озабоченность в связи с отказом Израиля в обеспечении доступа к воде и санитарным услугам, а также в связи с разрушением инфраструктуры ан оккупированных палестинских территориях⁹². Специальный докладчик рекомендует уделять нарушениям экстерриториальных обязательств повышенное внимание.

IV. Доступ к правосудию

73. Цель более тщательного рассмотрения вопроса о нарушениях права на воду и санитарные услуги заключается в поощрении более согласованных действий по обеспечению доступа к правосудию. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отмечает, что "все жертвы нарушений права на воду должны иметь право на адекватное возмещение ущерба, включая реституцию, компенсацию, сатисфакцию или гарантии неповторения"⁹³.

74. Специальный докладчик акцентирует внимание скорее на исправительном, нежели на карательном подходе. Хотя в некоторых случаях важно привлечь тех, кто виновен в нарушениях прав человека, к ответственности за свои действия, основное внимание следует уделять вопросу о том, что необходимо сделать для устранения последствий нарушений и кто несет ответственность за устранение таких последствий, а не о том, кого нужно порицать. Специальный докладчик подчеркивает, что инициативы по выявлению и исправлению нарушений прав человека не следует рассматривать как враждебные или губительные для конструктивного диалога. Во главу угла при исправлении нарушений должны ставиться права и интересы правообладателей. Таким образом, доступ к правосудию в связи с нарушениями права на воду и санитарные услуги может способствовать сбалансированности властных полномочий.

⁹⁰ См. A/HRC/10/61, пункт 29.

⁹¹ ССРР/С/ДЕУ/СО/6, пункт 16.

⁹² ССРР/С/ИЗР/СО/3, пункт 18; E/C.12/ISR/CO/3, пункт 29.

⁹³ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15 (2002 год) о праве на воду, пункт 55. См. также резолюцию 25/1 Совета по правам человека, пункт 5.

75. Международные механизмы, занимающиеся выявлением, судебным преследованием и исправлением последствий нарушений, открывают широкие возможности для развития более четкого осмысления нарушений и надлежащих средств правовой защиты. Следственные механизмы дают договорным органам возможность действовать по собственной инициативе и обеспечивают новаторские средства для борьбы с системными нарушениями прав и с ситуациями, когда жертвы не в состоянии добиваться доступа к средствам правовой защиты. Однако международные органы могут принимать меры лишь в ряде случаев, когда внутренние средства правовой защиты были исчерпаны либо оказались недоступны или неэффективны, причем результаты осуществления вынесенных ими решений не вполне удовлетворительны. Основная работа по выявлению нарушений и исправлению их последствий должна прodelываться национальными институтами. Именно на внутреннем уровне законы и политика легче поддаются воздействию через участие гражданского общества и в большей степени отвечают сложившейся ситуации, и именно на внутреннем уровне результаты в области выполнения судебных решений являются более высокими.

76. Хотя суды многих стран при рассмотрении нарушений прав человека склонны следовать принципу судебного разбирательства, доступ к правосудию в целом не должен быть основан на судебном споре. Государства обязаны принимать меры к тому, чтобы вода и санитарные услуги предоставлялись на основе четких норм. Они должны стремиться предупреждать нарушения прав человека, например, посредством проведения оценок воздействия на права человека. При поступлении утверждений о нарушениях должны задействоваться механизмы по урегулированию споров и рассмотрению жалоб, чтобы решать дела оперативно и эффективно. Если нарушениям прав человека не уделяется достаточного внимания, лица должны иметь возможность для обращения в суд. Наличие возможности обратиться в суд как в последнюю инстанцию – это главный фактор обеспечения доступа к правосудию. Как правило, нарушения права на воду и санитарные услуги рассматривались более эффективно в тех государствах, где конституционные и законодательные средства защиты гарантируют наличие у этих прав прямой или косвенной исковой силы. В государствах, где таких гарантий пока нет, суды и правительства должны руководствоваться международной практикой и признать право на воду и санитарные услуги имеющим исковую силу. Правительствам следует развивать применение международного права при толковании внутреннего законодательства.

77. Нарушения права на воду и санитарные услуги нередко являются комплексными и взаимосвязанными. Например, жертвы нарушений обязательства уважать права – такие, как жители неформальных поселений, – зачастую находятся в уязвимом положении из-за нарушений обязательства осуществлять права. Многие нарушения могут быть обусловлены неравенством властных отношений и укоренившимися системными видами дискриминационной практики.

78. В этих условиях коррекционные средства правовой защиты, направленные на восстановление *status quo ante*, могут оказаться недостаточными для устранения глубинных нарушений на структурном или системном уровне. Следовательно, для обеспечения всеобъемлющей защиты от структурных и системных нарушений необходимы трансформационные средства правовой защиты, которые нацелены не только на исправление прямых нарушений, но и на устранение внутренних структурных условий. Примерами таких трансформационных средств правовой защиты являются структурные предписания в отношении участия, в которых от государства требуется принятие плана по исправлению нарушения при значимом участии бенефициаров и отчетность перед судебным органом о достигнутых результатах. Это дает судам возможность сле-

дить за прогрессом и выносить дополнительные распоряжения в целях обеспечения того, чтобы как процедура, так и ее результат соответствовали праву на воду и санитарные услуги. Трансформационные средства правовой защиты как таковые способны обеспечить заявителям более высокий уровень осуществления прав человека⁹⁴. Без таких средств правовой защиты есть опасность того, что доступ к правосудию будет ограничиваться лишь теми лицами, которые в состоянии требовать защиты для собственных интересов в ущерб интересам общественным. Государствам, вероятно, следовало бы принять меры к тому, чтобы их конституционная и законодательная системы прямо возлагали на их судебную систему ответственность за обеспечение системных средств правовой защиты, и принимать жалобы в защиту общественных интересов.

79. Специальный докладчик отмечала, что нередко забывается тот факт, что определяющая роль и цель судов и других субъектов, участвующих в рассмотрении жалоб на нарушения прав человека, заключается в том, чтобы обеспечить правообладателям всю полноту пользования правами. Если суды получают мало жалоб на наиболее серьезные, масштабные и комплексные нарушения права на воду и санитарные услуги, или не получают их вовсе, это означает, что судебную систему нужно реформировать. В судебных системах многих стран предпочтение отдается жалобам на основе негативных обязательств по сравнению с жалобами на основе позитивных обязательств, жалобам в связи со средствами правовой защиты, обладающими прямой исполнительной силой, по сравнению с долгосрочными трансформационными средствами, и жалобам отдельных лиц или небольших групп по сравнению с жалобами, требующими системных изменений. Такие предпочтения более не могут сохраняться, поскольку они приводят к отказу жертвам нарушений прав человека в средствах правовой защиты, на которые они имеют право. Последствия отказа в доступе к правосудию в связи с наиболее вопиющими нарушениями являются слишком серьезными, чтобы просто наблюдать за ними. Суды и учреждения по правам человека, правительства и правозащитники должны переосмыслить систему правосудия и роль судов с учетом того, что необходимо для осуществления прав человека, и обеспечить доступ к эффективным средствам правовой защиты.

V. Выводы и рекомендации

80. Специальный докладчик выражает удовлетворение достигнутым прогрессом в деле выявления, предупреждения и исправления нарушений права человека на воду и санитарные услуги. Тем не менее, размах продолжающихся нарушений является серьезной проблемой в области прав человека. Государствам настоятельно необходимо ввести в действие процедуры рассмотрения и расследования в целях выявления нарушений при всестороннем участии заинтересованных сторон и уделять приоритетное внимание мерам по борьбе с нарушениями. Специальный докладчик установила, что, хотя нужно уделять больше внимания нарушениям права на воду и санитарные услуги в целом, достигнутый прогресс не был одинаковым для всего спектра обязательств или для всех групп правообладателей. Подвижки в обеспечении доступа к правосудию по поводу нарушений на более структурном или системном уровне, особенно в связи с обязательством постепенно осуществлять право на воду и санитарные услуги, избегать

⁹⁴ Sandy Liebenberg, *Socio-economic rights: adjudication under a transformative constitution* (Juta, 2010), pp. 424–438.

принятия регрессивных мер и добиваться равенства по существу, были более медленными по сравнению с доступом к правосудию по поводу нарушений, связанных с обязательствами уважать и защищать. Нарушения, связанные с проявлениями неравенства в отношении некоторых групп – таких, как лица, живущие в нищете, в неформальных поселениях, в сельских или отдаленных общинах, или бездомные, – пока еще весьма редко рассматривались в судах, несмотря на их остроту.

81. С другой стороны, нарушения права на санитарные услуги в целом не получали требуемого внимания. Жертвы нарушений права на санитарные услуги относятся к числу наиболее стигматизируемых в обществе, наряду с сохранением табу, препятствующих открытому обсуждению унизительных аспектов, связанных с отсутствием гигиены. Специальный докладчик призывает всех субъектов более эксплицитно квалифицировать нарушения, связанные с водоснабжением и санитарией, в качестве нарушений права человека на воду и санитарные услуги, чтобы обращать внимание на специфические черты таких нарушений, а также на лишения и унижения, к которым они зачастую приводят.

82. Для формулирования глобальной концепции нарушений права человека на воду и санитарные услуги, являющихся следствием несоблюдения какого-либо обязательства в области прав человека, Специальный докладчик подчеркивает следующее:

- a) нарушения могут являться следствием как действия, так и бездействия;
- b) нарушения могут быть умышленными и преднамеренными, или же могут являться непреднамеренными последствиями политики, программ и других мер;
- c) нарушения могут являться следствием неспособности обеспечить основные минимальные уровни или неспособности постепенно осуществлять права человека в максимальных пределах имеющихся ресурсов;
- d) нарушения могут совершаться в результате принятия регрессивных мер или неспособности добиться разумного прогресса;
- e) нарушения могут являться следствием немедленных лишений или невыполнения комплексных планов и стратегий по обеспечению всестороннего осуществления прав в долгосрочной перспективе;
- f) нарушения могут носить индивидуальный или структурный и системный характер;
- g) нарушения могут являться следствием непосредственных действий государства или отсутствия регулирования деятельности негосударственных субъектов;
- h) нарушения права не подвергаться дискриминации могут являться следствием дискриминации де-юре или де-факто;
- i) нарушения обязательства обеспечить равенство по существу могут являться следствием непринятия позитивных мер, необходимых для устранения ранее существовавшего неравенства, или неспособности обеспечить разумное приспособление;

ж) нарушения могут вытекать из невыполнения существенных или процедурных обязательств, таких, как обеспечение участия;

к) нарушения могут совершаться в результате действий государства, оказывающих влияние на его территории или экстерриториально;

л) нарушения могут являться следствием неспособности обеспечить доступ к средствам правовой защиты.

83. Поэтому Специальный докладчик сосредоточивает свои рекомендации на том, как обеспечивать более эффективное выявление, предупреждение и исправление нарушений, уделяя при этом особое внимание тем областям, которые в наибольшей степени игнорировались. Она рекомендует государствам:

а) принимать во внимание весь спектр нарушений права на воду и санитарные услуги и обеспечивать доступ к правосудию для защиты от всех таких нарушений;

б) принять меры по включению всеобъемлющей правозащитной основы в законодательство, политику и практику в целях как предупреждения нарушений, так и их исправления;

в) обеспечить использование международного права и судебной практики в области права на воду и санитарные услуги при толковании и применении внутренних законов, регулирующих положений и политики;

г) обеспечить учет права на воду и санитарные услуги в процессе принятия административных решений о толковании законодательства и осуществлении любых дискреционных полномочий, предоставленных соответствующим законодательным актом;

д) повышать информированность об экономических, социальных и культурных правах и о праве человека на воду и санитарные услуги, в частности для того, чтобы отдельные лица знали свои права и были способны подать жалобу в случае их нарушений;

е) обеспечить, чтобы жертвы нарушений имели право на адекватное возмещение ущерба, включая реституцию, компенсацию, сатисфакцию или гарантии неповторения, и чтобы от судов в законодательном порядке требовалось предоставление как коррекционных, так и трансформационных средств правовой защиты;

ж) принять меры к тому, чтобы судьи, прокуроры и лица, принимающие решения, получали надлежащее образование и подготовку в области прав человека, включая экономические, социальные и культурные права, путем включения учебного курса по этим правам в программы юридических факультетов и предоставления возможности для непрерывного обучения;

з) принять меры к тому, чтобы отдельные лица и группы при их доступе к правосудию не сталкивались с препятствиями экономического, физического, языкового, культурного или иного характера, и обеспечить преодоление таких препятствий, в частности путем оказания правовой помощи;

и) принять меры к тому, чтобы национальные правозащитные учреждения и другие соответствующие органы были непосредственно уполномочены: и) выявлять и устранять нарушения права человека на во-

ду и санитарные услуги, применяя комплексный подход; ii) получать жалобы на нарушения права на воду и санитарные услуги; и iii) требовать принятия восстановительных и трансформирующих мер в связи с нарушениями права на воду и санитарные услуги;

j) предоставлять всеобъемлющую информацию в своих периодических докладах органам по наблюдению за осуществлением договоров, в ходе универсального периодического обзора и соответствующим региональным механизмам по предупреждению нарушений права человека на воду и санитарные услуги;

k) ратифицировать или иным образом принять все факультативные процедуры направления сообщений, в том числе Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, факультативные протоколы к Международному пакту о гражданских и политических правах, факультативные протоколы к Конвенции о правах ребенка, Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин и Факультативный протокол к Конвенции о правах инвалидов, включая предусмотренные в них механизмы расследования;

l) принять меры к тому, чтобы организации гражданского общества, ведущие борьбу с нарушениями права на воду и санитарные услуги, получали надлежащие ресурсы, имели доступ к соответствующей информации и могли принимать участие в процессах принятия решений.

84. Специальный докладчик рекомендует органам Организации Объединенных Наций по наблюдению за осуществлением договоров и региональным правозащитным механизмам:

a) обращаться к государствам с просьбой представлять в своих периодических докладах информацию о том, как они ведут борьбу с глобальным спектром нарушений права на воду и санитарные услуги;

b) принять меры к применению процедур рассмотрения жалоб в целях обеспечения доступа к правосудию, включая как коррекционные, так и трансформационные средства правовой защиты от глобального спектра нарушений права на воду и санитарные услуги.

85. Специальный докладчик рекомендует, чтобы негосударственные субъекты выполняли свои обязанности по уважению прав человека, привлекались к ответственности за нарушения прав человека, обеспечивали проведение независимого расследования утверждений, создавали механизмы рассмотрения жалоб и активно сотрудничали с государством в сфере выявления совершаемых и потенциальных нарушений прав человека и поиска решений по их устранению.

86. Специальный докладчик призывает организации гражданского общества оказывать поддержку иском (стратегическим) процедурам, особенно тем, которые касаются системных и структурных нарушений права на воду и санитарные услуги в связи с обязательствами постепенно осуществлять права человека, использовать в максимальной степени имеющиеся ресурсы, не принимать неоправданных регрессивных мер и добиваться равенства по существу, в частности посредством предупреждения и искоренения стигматизации.

Robust indicators are essential tools for revealing possible violations, assessments of available resources, and implementing and monitoring targeted, evidence-based and time-bound policies and programmes. The Special Rapporteur wishes to draw attention to the table of illustrative structural, process and outcome indicators that were identified in collaboration with the Office of the High Commissioner for Human Rights. She recommends that States develop and use contextually relevant indicators through participatory efforts and guided by the table of illustrative indicators. The list is work in progress and feedback is welcomed and may be submitted to the Human Rights Indicators Unit (hrindicators@ohchr.org) at the Office of the High Commissioner for Human Rights.

Table of illustrative indicators on the rights to water and sanitation (OHCHR draft 14/05/2014)

	Safety and Acceptability	Sufficiency and Continuity	Affordability	Physical Accessibility	
Structural	<ul style="list-style-type: none"> • International human rights treaties relevant to the rights to water and sanitation ratified by the State • Date of entry into force and coverage of the rights to water and sanitation in the constitution or other form of superior law • Date of entry into force and coverage of law requiring service providers to ensure that all the persons in their service area have access to adequate water and sanitation, including access to information on water and sanitation issues • Time frame and coverage of national action plan(s) for universal access to water and sanitation, including within or in the immediate vicinity, of each household, health centre, educational institution and workplace, and for all population groups (e.g. informal settlements, homeless persons, indigenous peoples, nomadic and traveller communities, refugees, detainees, persons with disabilities) • Time frame and coverage of response plan of action during armed conflict, emergency situations and natural disasters ensuring accessibility to water and sanitation 	<ul style="list-style-type: none"> • Date of entry into force and coverage of national standards for safe drinking water and secure and hygienic sanitation facilities in line with WHO guidelines • Date of entry into force and coverage of mechanisms to oversee water and sanitation quality and review performance of suppliers • Time frame and coverage of hygiene awareness programme contained in the national health strategy and educational curricula 	<ul style="list-style-type: none"> • Number of minimum litres of water per person, per day sufficient for personal and domestic use stipulated in State's regulations • Time frame and coverage of plan of action(s) on operation and maintenance of water and sanitation facilities 	<ul style="list-style-type: none"> • Date and entry into force and coverage of national action plan on affordability of water and sanitation services (e.g. pricing policies, technology choice, management systems, subsidies, cash transfers, or flexible payment schemes to low-income or disadvantaged households) 	<ul style="list-style-type: none"> • Time frame and coverage of national plan of action for physical accessibility to safe drinking water supply and to safe, secure and hygienic sanitation facilities (e.g. providing access to victims of natural disasters, and persons living in disaster-prone or arid areas or on small islands; removing architectural and informational barriers to a full range of disabilities)

Table of illustrative indicators on the rights to water and sanitation (OHCHR draft 14/05/2014)

Process	<ul style="list-style-type: none"> • Government expenditure on water and sanitation as a proportion of gross national income or total public expenditure • Net official development assistance for water and sanitation received or provided as a proportion of public expenditure on water and sanitation or gross national income • Proportion of complaints received on the rights to water and sanitation investigated and adjudicated by courts, the national human rights institution, human rights ombudsperson or other relevant mechanisms and the proportion of these responded to effectively by the Government • Proportion of targeted population reporting satisfaction with how involved they feel in decision-making affecting their access to adequate water and sanitation <ul style="list-style-type: none"> • Proportion of targeted populations (e.g. children in primary schools) covered by programmes for hygiene awareness, including menstrual hygiene for women and girls • Proportion of schools and institutions with separate sanitation facilities for men or women and boys or girls with Menstrual Hygiene Management (MHM) (e.g. privacy for changing materials and for washing body, access to water and soap, disposal facilities) • Proportion of water suppliers or sanitation service providers inspected for conformity with quality standards adopted and the proportion of inspections resulting in administrative action or prosecution 	<ul style="list-style-type: none"> • Proportion of the water and sanitation budget spent on operating and maintenance costs • Proportion of total water devoted to household consumption compared to proportion of total water devoted to other uses 	<ul style="list-style-type: none"> • Proportion of households disconnected from the water supply due to bills not met within X working days • Proportion of households' requests for financial support to pay their water bill or sanitation costs met during the period 	<ul style="list-style-type: none"> • Proportion of schools, health centres, prisons and other institutions with access to safe drinking water, sanitation and hand-washing facilities (e.g. with facilities for persons with disabilities, older persons) • Proportion of sector performance data or reports publicly available according to plans
Outcome	<ul style="list-style-type: none"> • Proportion of population using drinking water which conforms to bacteriological standards (e.g. E. coli, arsenic, nitrate)* • Number of recorded deaths and incidence of disease (e.g. diarrhoea, cholera, arsenic) due to adulterated water source or lack of adequate sanitation* • Proportion of women and adolescent 	<ul style="list-style-type: none"> • Proportion of households who experienced disruptions in water supply more than X hours per year • Proportion of population using sanitation facilities with safely managed waste water and excreta (e.g. waste water related excreta transported through sewer network, septic tanks or 	<ul style="list-style-type: none"> • Proportion of households spending more than X % of expenditure or income on water and sanitation 	<ul style="list-style-type: none"> • Proportion of the population using improved drinking water sources and sanitation facilities* • Proportion of households in which the toilet or latrine is used by all members of household, (including men and women, boys and girls, older persons, persons with disabilities) whenever needed • Proportion of households taking

Table of illustrative indicators on the rights to water and sanitation (OHCHR draft 14/05/2014)

girls able to manage menstruation hygienically and with dignity (e.g. privacy for changing materials and for washing body, access to water and soap, disposal facilities)	latrine pit to treatment facility or collection site)	more than X minutes on round trip time to go to water source, queuing time, collect the water, and come back to the household*
<ul style="list-style-type: none"> • Proportion of women or girls collecting water or practising open defecation outside immediate vicinity of the home, especially at night* • Gini coefficient of household (and other relevant users) water consumption (number of litres per year) • Gap (in percentage points) or ratio between the rates of coverage of sustainable access to safe drinking water source and sanitation facilities for the best-off group(s) and the worst-off group(s) 		

All indicators should be disaggregated by prohibited grounds of discrimination, as applicable and reflected in metadata sheets

* Millennium Development Goals or WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme (JMP) for Water Supply and Sanitation related indicators.