



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
6 August 2010

Russian
Original: English

Шестидесят пятая сессия

Пункт 69 b) предварительной повестки дня*

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Правозащитные обязательства, связанные с доступом к безопасной питьевой воде и санитарным услугам

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Катарины де Альбукерке, независимого эксперта по вопросу о правозащитных обязательствах, связанных с доступом к безопасной питьевой воде и санитарным услугам, представленный в соответствии с резолюцией 12/8 Совета по правам человека.

* A/65/150



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

Резюме

В соответствии с резолюцией 12/8 Совета по правам человека Катарина де Альбукерке, независимый эксперт по вопросу о правозащитных обязательствах, связанных с доступом к безопасной питьевой воде и санитарным услугам, представляет настоящий доклад. Основное внимание в своем докладе независимый эксперт уделяет тому, как права человека, в частности права человека на воду и санитарные услуги, могут способствовать достижению Целей развития тысячелетия, в особенности задачи 7.C. Вначале она кратко излагает историю принятия и определяющие характеристики Целей развития тысячелетия и анализирует их потенциал в деле поступательного осуществления экономических, социальных и культурных прав. Далее она рассматривает то, как осуществление прав человека может восполнить пробелы в рамочной структуре Целей развития тысячелетия, имеющие отношение к обеспечению всеобщего доступа, международному сотрудничеству и помощи, определению задач и показателей и их привязке к нормам в области прав человека, отсутствию дискриминации и особому вниманию к наиболее маргинализированным и обездоленным группам, участию, распространению межотраслевых подходов и отчетности. В заключительном разделе доклада содержатся выводы и рекомендации.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение.....	4
II. История и перспективы осуществления Целей развития тысячелетия, включая Цель 7	4
III. Влияние реализации прав человека на достижение Целей развития тысячелетия, в частности Цели 7	7
A. Понятие поступательного обеспечения всеобщего доступа	8
B. Международное сотрудничество и помощь	10
C. Согласование задач и показателей с правами человека	12
D. Не ограничиваясь средними показателями – отсутствие дискриминации	16
E. Участие и расширение прав и возможностей	19
F. Межотраслевые подходы и решение основных проблем	20
G. Совершенствование подотчетности на национальном и глобальном уровнях	22
IV. Выводы и рекомендации.....	24

I. Введение

1. Настоящий доклад представлен Генеральной Ассамблее независимым экспертом по вопросу о правозащитных обязательствах, связанных с доступом к безопасной питьевой воде и санитарным услугам, в соответствии с резолюцией 12/8 Совета по правам человека. В нем рассматривается, как права человека, в частности права на воду и санитарные услуги, могут способствовать достижению Целей развития тысячелетия, в особенности задачи 7.C, как того требует резолюция 7/22 Совета по правам человека. Вначале дается краткое изложение истории и определяющих характеристик Целей развития тысячелетия. В докладе анализируется потенциал рамочной структуры Целей развития тысячелетия по поступательному осуществлению экономических, социальных и культурных прав. В нем также говорится о ряде пробелов в рамочной структуре мониторинга и о роли законодательства в области прав человека в ликвидации таких пробелов. Наконец, в докладе предлагаются рекомендации в отношении того, как система прав человека может укрепить стратегии развития на основе Целей развития тысячелетия с целью принятия справедливых и последовательных мер по снижению уровня бедности, а также расширения увязки правовых и политических действий на глобальном и национальном уровнях.

2. В период с 21 по 24 сентября 2009 независимый эксперт организовала в Нью-Йорке несколько двусторонних встреч и экспертных консультаций по вопросу Целей развития тысячелетия (в частности Цели 7) и правам человека на воду и санитарные услуги. В заседаниях участвовали эксперты по законодательству в области прав человека, водоснабжению, санитарным услугам и развитию. В начале 2010 года она продолжила неофициальные консультации с экспертами, практическими работниками в области развития, государства и организациями гражданского общества. Высказанные в ходе таких консультаций мнения и опыт решения проблем оказали огромную помощь независимому эксперту при составлении настоящего доклада. Она благодарит всех, кто поделился с ней своими соображениями.

II. История и перспективы осуществления Целей развития тысячелетия, включая Цель 7

3. В Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, принятой в сентябре 2000 года¹, руководители 189 государств предложили свое видение того устройства мира, в котором развитые и развивающиеся страны будут действовать как партнеры в деле снижения уровня крайней нищеты. Для создания механизма оценки продвижения вперед обязательства по снижению уровня бедности в разделе III Декларации были последовательно разбиты на восемь Целей развития тысячелетия, 18 задач и 48 показателей². Эти Цели охватывают многие стороны бедности, такие как низкий уровень доходов, голод, отсутствие доступа к образованию, болезни и ненадлежащий доступ к воде и санитарным услугам. Они также возлагают на международное сообщество ответственность за оказание помощи, в том числе в области торговли, помощи и облегчения долгового бремени.

¹ См. резолюцию 55/2 Генеральной Ассамблеи.

² Позже пересмотренные для включения четырех новых задач, согласованных государствами-членами на Всемирной встрече на высшем уровне 2005 года, (см. резолюцию 60/1 Генеральной Ассамблеи и соответствующих дополнительных показателей).

4. Основными достоинствами Целей развития тысячелетия являются их краткость и простота. Как отмечено в Декларации тысячелетия, Цели не предполагают охватить всей стратегии развития, а должны толковаться в контексте более широких глобальных обязательств, включая правозащитные обязательства. Сами по себе Цели развития тысячелетия не являются панацеей: в отсутствие соответствующих основополагающих институтов и мер государственной политики невозможно решить никаких задач. В то время как глобальные цели важны для определения общих ориентиров продвижения вперед, их применение на национальном уровне может потребовать адаптации к местным условиям. При условии понимания таких ограничений и адаптации к конкретным условиям и нормам в области прав человека, а также национальным приоритетам и особенностям Цели развития тысячелетия обеспечивают механизм отслеживания развития человека, информирования общественности и мониторинга вариантов государственной политики, определения ресурсов и нехватки возможностей и мобилизации необходимых финансовых потоков, в то же время способствуя поступательному осуществлению прав человека.

5. Задача 7.C обязывает международное сообщество "к 2015 году сократить вдвое долю населения, не имеющего постоянного доступа к безопасной питьевой воде и основным санитарно-техническим средствам". Используемый показатель соответствует "доле городского и сельского населения, использующего улучшенный источник питьевой воды или улучшенные санитарно-технические средства". Термину "улучшенный" дальнейшее определение не дается, но на практике считается, что это источники воды или пункты ее разбора, которые в силу природы их создания и конструкции способны предотвратить внешнее загрязнение воды, и санитарные сооружения, гигиеническим образом не допускающие контакта человека с человеческими экскрементами³. Совместная программа ВОЗ/ЮНИСЕФ по мониторингу сектора водоснабжения и санитарии является официальным механизмом Организации Объединенных Наций, призванным отслеживать прогресс в выполнении задачи обеспечения доступа к питьевой воде и санитарным услугам. Совместная программа по мониторингу раз в два года публикует оценочные данные о доступе к улучшенным источникам воды и санитарным услугам во всем мире, получая их из обследований домохозяйств и переписей населения.

6. В то время как сама по себе задача 7.C имеет решающее значение, она также очень важна для достижения других Целей развития тысячелетия.

а) Доступ к чистой воде и санитарным услугам может привести к снижению риска детской смертности (Цель 4) на 50 процентов⁴.

³ См. *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals: Definitions, Rationale, Concepts and Sources* (United Nations publication, Sales No. E.03.XVIII.18), pp. 64–68; и Совместная программа ВОЗ/ЮНИСЕФ по мониторингу сектора водоснабжения и санитарии, *Progress on Sanitation and Drinking-Water, 2010 Update* (доступно по адресу: www.wssinfo.org.) p. 34. Примеры улучшенных источников воды включают водопровод в жилые помещения, на участки или во дворы; общественные водоразборные краны или колонки, трубчатые колодцы или скважины; защищенные копаные колодцы; защищенные скважины и сборники дождевой воды. Примеры улучшенных систем канализации включают смывные или проточные санитарные сооружения, соединенные с канализационными трубопроводами; септик-танки или выгребные ямы; улучшенные отхожие места с вентиляцией; выгребные ямы с покрытием; а также биотуалеты.

⁴ ПРООН, *Human Development Report 2006: Beyond scarcity: power, poverty and the global water crisis* (2006), p. 23.

b) Снабжение чистой водой и санитарные услуги ведут к снижению уровня заболеваемости такими болезнями, как анемия и авитаминозы, которые подрывают материнское здоровье (Цель 5)⁵.

c) Недостаток гигиены в результате ненадлежащего доступа к воде и санитарным услугам подвергает людей, живущих с ВИЧ/СПИДом, повышенному риску заболевания, а отсутствие санитарных удобств способствует распространению малярии, которая уносит около 1,3 млн. жизней в год, причем 90 процентов смертей приходится на детей в возрасте до пяти лет (Цель 6)⁶.

d) Обязанности по сбору воды и отсутствие достаточных или соответствующих требованиям санитарных условий приводят к тому, что девочки не посещают школу, а заболевания, связанные с нехваткой чистой воды, такие как диарея, ежегодно ведут к пропуску школьных занятий в объеме 443 млн. учебных дней (Цель 2)⁷.

e) Для многих женщин и девочек отсутствие канализации означает унижение их человеческого достоинства и является источником чувства незащищенности. Обязанности по сбору воды и время, потраченное на уход за родственниками, которые страдают от болезней, вызванных отсутствием водоснабжения, ведут к снижению возможностей для женщин участвовать в продуктивной деятельности (Цель 3)⁸.

f) Водоснабжение необходимо не только для личных и хозяйственных нужд/отсутствие чистой воды и санитарных объектов также является главной причиной бедности и недоедания, а нехватка воды, связанная с изменениями климата, может привести к тому, что к 2080 году число людей, страдающих от недоедания, увеличится на 75–125 млн. (Цели 1 и 7)⁹.

7. Цели развития тысячелетия могут стать важным средством поступательного осуществления экономических, социальных и культурных прав. Однако наступление глобального финансово-экономического кризиса на фоне глобального кризиса в сфере водоснабжения, санитарии, продовольствия и изменения климата ставят под угрозу осуществление Целей. Кажется, что мир уже приближается к решению задачи обеспечения доступа к воде, хотя по-прежнему существуют серьезные проблемы, если отвлечься от глобальных общих показателей и посмотреть на существующие расхождения между регионами и странами. Согласно последним оценкам, 884 млн. человек во всем мире пользуются не соответствующими нормам источниками воды¹⁰. 84 процента из них проживают в сельских районах¹¹. Обеспечение санитарными услугами вызывает еще большую озабоченность как одна из задач, считающихся наименее приоритетными. Около 2,6 млрд. человек во всем мире не имеют доступа к улучшенному санитарно-техническому обслуживанию, а 1,2 млрд. человек – в основном в сельской местности – все еще практикуют открытую дефекацию¹². При сохранении нынешних темпов задача обеспечения санитарными услугами не будет решена на 13 пунктов процента, что означает, что к 2015 году

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid., p. 22.

⁸ Ibid., p. 23.

⁹ Ibid., pp. 22, 24.

¹⁰ Совместная программа ВОЗ/ЮНИСЕФ по мониторингу, сноска 3, выше, p. 7.

¹¹ Ibid., p. 18.

¹² Ibid., pp. 6, 22.

2,7 млрд. человек по-прежнему не будут иметь доступа к улучшенным санитарным услугам¹³. И даже если задачи будут достигнуты, многие люди все еще не получат доступ к воде и санитарии. Следовательно, необходимо наращивать усилия по обеспечению доступа к санитарным услугам и воде.

III. Влияние реализации прав человека на достижение Целей развития тысячелетия, в частности Цели 7

8. В некоторых кругах широко распространено мнение, что Цели развития тысячелетия и права человека фактически представляют собой одно и то же, и, следовательно, достижение первых фактически устраняет озабоченность по поводу вторых. Одной из целей настоящего доклада является опровержение такого утверждения. В нем демонстрируются важные различия и возможные соответствия между Целями и правами человека с объяснением, почему необходимо делать упор на права человека.

9. Незвизирая на широко распространенную приверженность различным международным договорам в области прав человека, правозащитные нормы и принципы лишь выборочно включены в национальные стратегические программы достижения Целей развития тысячелетия, в том числе те, что связаны с задачей 7.С, и практически отсутствуют в глобальных программах сотрудничества. Для такого разрыва существует ряд причин. У проекта Целей развития тысячелетия и международного законодательства в области прав человека разная история; кроме того, существуют дисциплинарные различия и институциональная фрагментация, которые только сейчас последовательно преодолеваются.

10. Объяснения неудовлетворительного прогресса в достижении Целей развития тысячелетия сложны и специфичны. Права человека не дают ответов на все вопросы. Однако есть ряд важных способов, благодаря которым механизм осуществления прав человека может помочь восполнить важные пробелы в аналитике и практике стратегий на основе Целей развития тысячелетия. Международные рамки действий по осуществлению прав человека можно рассматривать как исходное обязательство в отношении глобальных мер по достижению Целей¹⁴. В то время как права человека предполагают твердые правовые обязательства и не нуждаются в дополнительных подтверждениях, появляется все больше свидетельств того, что подходы, основанные на правах человека, могут не только способствовать интеграционным процессам развития, но и дать более справедливые и устойчивые его результаты. Есть свидетельства о крупномасштабных результатах в деле спасения жизней вследствие осуществления законных социально-экономических прав¹⁵.

¹³ Ibid., p. 8.

¹⁴ См. Итоги Всемирной встречи на высшем уровне 2005 года (резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи), пункт 126; Аккрская программа действий (доступна по адресу: www.oecd.org), пункт 13 с).

¹⁵ Тезисы для факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах. Аналитический документ, представленный Председателем-Докладчиком Катариной де Альбуерке (E/CN.4/2006/WG.23/2), пункты 61–66; Varun Gauri and Dan Brinks, eds., *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

11. В рамках некоторых параметров Целей развития тысячелетия можно рассматривать в качестве дополнения и подкрепления национальных мер по реализации прав человека. Они могут оказать такое воздействие благодаря дополнительно подкрепленному политическому обязательству по удовлетворению некоторых базовых потребностей (включая потребность в водоснабжении и санитарных услугах), охраняемых международным законодательством о правах человека, а также благодаря укреплению двусторонних и многосторонних партнерских отношений в рамках Цели 8, когда это необходимо. Однако задачи и показатели Целей развития тысячелетия, согласованные на глобальном уровне, отражают некоторое напряжение и периодически возникающие несоответствия международным нормам в области прав человека. Если не решить эти проблемы, результатом может стать не только непоследовательность политики, но и то, что стратегии развития на основе Целей могут невольно нарушить международные нормы в области прав человека.

А. Понятие поступательного обеспечения всеобщего доступа

12. Первый вопрос касается масштаба перспектив достижения Целей. Задачи в отношении доступа к воде и санитарным услугам состоят в 50-процентном сокращении отсутствия такого доступа к 2015 году. Однако международные обязательства в области прав человека идут дальше 50-процентного сокращения или любого другого произвольного ориентира. Каким бы ни оказался реальный срок достижения цели, международное законодательство в области прав человека требует, чтобы государства достигли конечной цели всеобщего доступа в течение срока, соответствующего положению в данной стране. Несомненно, для многих стран выполнение задач глобальных Целей развития тысячелетия явится огромным успехом, но важно помнить о том, что даже после этого в 2015 году 672 млн. человек останутся без водоснабжения и 1,7 млрд. человек – без санитарных услуг¹⁶. В этом отношении есть яркие примеры некоторых стран. Например, Бангладеш, Кения и Южная Африка поставили более высокие задачи обеспечения доступа к воде и санитарным услугам, чем глобальные задачи, обозначенные в Целях развития тысячелетия, а Шри-Ланка намерена обеспечить всеобщий доступ к воде к 2025 году¹⁷.

13. Цели развития тысячелетия представляют собой глобальные задачи, которые должны быть выполнены на глобальном уровне. Не следует применять эти задачи одинаково на уровне стран во всех случаях. Разрешается и даже необходимо согласовывать Цели с разнообразными национальными условиями и ограниченными ресурсами. 50-процентное снижение отсутствия доступа к воде и санитарным услугам может являться трудной задачей для одних стран, но относительно простой для других. Многие страны ставят задачи выше того ориентира, который должен быть достигнут к 2015 году.

14. Права человека требуют, чтобы такая постановка национальных задач проходила с учетом объективной оценки национальных приоритетов и наличия

¹⁶ Совместная программа ВОЗ/ЮНИСЕФ по мониторингу, сноска 3, выше, pp. 8–9.

¹⁷ Centre on Housing Rights and Evictions, "The Significance of Human Rights in MDG-based Policy Making on Water and Sanitation: An Application to Kenya, South Africa, Ghana, Sri Lanka and Laos" (Geneva, 2009), pp. 5-7; Bangladesh, Poverty Reduction Strategy Paper, p. 168 ("Правительство надеется выполнить задачу обеспечения всех жителей безопасной водой и санитарными услугами к 2011 и 2010 годам соответственно").

ограниченных ресурсов в каждой из стран. В этом и состоит значение понятия "постоянное осуществление", которое закреплено в пункте 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Государства-участники несут обязательство постепенно осуществлять права на воду и санитарные услуги в том максимальном объеме, который позволяют их наличные ресурсы. Государства должны идти к достижению этой цели в полном объеме настолько быстро и эффективно, насколько это возможно в пределах их наличных ресурсов и в рамках международного сотрудничества и помощи, где это необходимо. Это означает, что все государства, включая те, что уже выполнили задачу глобальных Целей развития тысячелетия, должны продолжать принимать меры по полномасштабному осуществлению прав человека на санитарные услуги и воду. Выполнение задачи Целей развития тысячелетия не должно использоваться как оправдание необеспечения всеобщего доступа. В процессе обеспечения всеобщего доступа Целей развития тысячелетия могут служить соответствующими среднесрочными национальными ориентирами.

15. Постепенное осуществление требует не только постепенного увеличения числа людей, получающих услуги с целью достижения всеобщего доступа, но и повышения качества услуг. Механизм Целей развития тысячелетия ведет мониторинг того, имеют ли люди доступ к улучшенным источникам воды и санитарно-техническим объектам, что не охватывает все постепенные улучшения на местах. Например, наличие общественных санитарно-технических объектов или объектов совместного использования не считается успехом на пути достижения Целей, даже если обеспечена их безопасность, они содержатся в порядке и отвечают правилам гигиены, но в то же время их можно считать промежуточным шагом от открытой дефекации¹⁸ в деле постепенного осуществления прав человека. Однако механизм Целей развития тысячелетия не способен дать стимулы для того, чтобы идти дальше норматива, необходимого для достижения Целей¹⁹. Постепенное осуществление прав человека включает более гибкое понятие, требующее от государств непрерывно принимать меры, в полном объеме обеспечивающие права человека²⁰, то есть достичь уровня надлежащего доступа, определенного критериями, о которых речь пойдет ниже. Это значит, что реализация прав на воду и санитарные услуги в полном объеме выходит за рамки уровня услуг, предусмотренного Целями развития тысячелетия. Соответственно государства, уже достигшие этого уровня – даже всеобщего доступа, – должны улучшать достигнутое качество, например, обеспечивая предоставление услуг внутри домохозяйств.

16. Во многих случаях трудно сделать определенные оценки той степени, в которой государства выполняют свои обязательства по постепенному осуществлению прав человека. Трудно количественно измерить, использует ли государство "наличные ресурсы в максимальном объеме". Однако появляются исследования и практические действия в области количественных оценок продвижения к осуществлению прав человека, непосредственно направленные на выяснение того, выделяют ли государства достаточные средства на реализацию своих обязательств. Механизм прав человека требует изучения финансовых и политических мер, принимаемых для осуществления прав человека, для проведения оценки их достаточности в данных обстоятельствах. Оценка, сделанная на основе фактов, сама по себе важна, но, кроме того, государства, которые способны

¹⁸ Jamie Bartram, "Improving on haves and have-nots", *Nature*, Vol. 452, No. 20 (March 2008), p. 284.

¹⁹ Ibid., p. 283.

²⁰ Ibid., p. 284, где доказывается необходимость последовательности контрольных показателей.

продемонстрировать максимальные усилия, при нехватке национальных ресурсов могут иметь больше законных и моральных прав на получение международной помощи. Достаточно широко изучается возможность анализа бюджета с учетом осуществления прав человека²¹. Существует много других подходов, включая использование сравнительного анализа бюджетных расходов стран на осуществление различных прав человека в целях информационно-просветительской деятельности, а также процедуру представления отчетов в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (см. www.cesg.org). Есть также более сложные и требующие большого количества данных подходы, использующие эконометрический анализ, оценку затрат и моделирование доступности ограниченных ресурсов²². Совершенствование подотчетности может быть достигнуто путем использования сводных показателей, имеющих целью дать сравнительный анализ достаточности мер правительства по осуществлению ограниченного набора социально-экономических прав²³. Такие инструменты могут помочь оценить, направляют ли государства максимальный объем наличных ресурсов на постепенное осуществление прав всех людей на санитарные услуги и воду.

17. Национальные стратегии и планы действий, одобренные на самых высоких уровнях, имеют решающее значение для подтверждения намерения по полномасштабной реализации прав на воду и санитарные услуги. Совет по правам человека призвал разрабатывать национальные и/или местные планы действий, "чтобы решать проблему отсутствия доступа к санитарным услугам комплексным путем" с "полным, свободным и действенным участием местных общин в разработке, реализации и мониторинге таких планов"²⁴. Замечание общего порядка № 15 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам определяет принятие национальной стратегии обеспечения безопасной питьевой водой как приоритет и устанавливает ряд характеристик, которые должна иметь такая стратегия (см. E/C/12/2002/11, пункт 47). Национальные планы должны быть смелыми, но реалистичными и сочетаться с национальными стратегиями снижения уровня бедности и с краткосрочными и среднесрочными структурами расходов в рамках более долгосрочных перспектив и стратегии обеспечения всеобщего доступа. Такие связи помогут гарантировать, что планы в области водоснабжения и санитарных услуг не пойдут по пути других хорошо задуманных, но недейственных национальных планов в области прав человека, а будут на деле финансированы и введены в действие.

В. Международное сотрудничество и помощь

18. И Цели развития тысячелетия, и права человека предполагают международное сотрудничество при их реализации в странах с ограниченными ресурсами. Цель 8 содержит ряд обязательств по дальнейшему развитию торгово-финансовой системы,

²¹ Обзор бюджетного анализа и других инструментов более эффективного мониторинга экономических, социальных и культурных обязательств см. в: E/2009/90.

²² См., например, Edward Anderson and Marta Foresti, "Assessing Compliance: the Challenge for Economic and Social Rights", *Journal of Human Rights Practice*, Vol. 1, No. 3 (November 2009).

²³ Terra Lawson-Remer et. al., "An Index of Economic and Social Rights Fulfillment: Concept and Methodology", Working Paper (15 June 2009). См. также Eitan Felner "A New Frontier in Economic and Social Rights Advocacy? Turning Quantitative Data into a Tool for Human Rights Accountability", *International Journal of Human Rights*, Vol. 9, No. 109 (December 2008).

²⁴ Совет по правам человека, резолюция 12/8, пункт 4. См. также A/HRC/12/24, пункт 81 с).

расширению доступа к рынкам, облегчению долгового бремени, наращиванию официальной помощи в целях развития, расширению доступа к основным медикаментам и поощрению передачи технологий с учетом, в частности, потребностей наименее развитых стран, развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и малых островных развивающихся государств. Однако немногие из Целей развития тысячелетия вызывают такую постоянную критику, как Цель 8. В отличие от других Целей она предполагает очень ограниченную базу для отчетности (или вообще ее не предполагает), поскольку не содержит точных сроков выполнения задач. В этом отношении может быть полезен механизм прав человека.

19. Государства несут главное правовое обязательство по осуществлению прав человека в своих странах и одновременно все государства ответственны за создание благоприятной среды для осуществления прав человека²⁵. Существует ряд правовых обязательств, связанных с экономическими, социальными и культурными правами, включая права на доступ к воде и санитарным услугам, которые, при соблюдении некоторых важных требований, должны быть исполнены в рамках международного сотрудничества. Государства, не исполняющие свои обязательства по причине оправданной нехватки ресурсов, должны просить об оказании международной помощи, а международное сообщество обязано откликнуться – будь то на двусторонней основе или коллективно, – предоставляя финансовую и техническую помощь или принимая иные соответствующие меры. Совет по правам человека признает важную роль, которую играют в деле международного сотрудничества и помощи агентства развития и учреждения-доноры, входящие в структуру Организации Объединенных Наций, и подчеркивает, что можно сделать еще больше для поддержки государств в их усилиях, направленных на решение проблемы отсутствия доступа к санитарным услугам. Совет также призывает партнеров по развитию использовать подход на основе прав человека при разработке программ развития в поддержку национальных инициатив в области санитарных услуг (см. резолюцию 12/8, пункт 6 Совета). Логика таких рекомендаций в равной степени относится к проблеме водоснабжения.

20. Неудовлетворительный ход реализации задачи 7.C отражает неверную расстановку политических приоритетов странами-донорами и партнерами, в частности в том, что касается санитарии. В то время как помощь на создание систем водоснабжения и санитарии в абсолютном выражении растет, по сравнению с другими секторами доля этого сектора снижается²⁶. Кроме того, помощь обычно направляется не по адресу: только 42 процента всей помощи этим секторам, выделенной в период с 2006 по 2008 год, была предназначена наименее развитым странам и странам с низким уровнем доходов²⁷. Доля помощи на оказание базовых санитарных услуг и услуг по водоснабжению снизилась с 27 процентов в 2003 году до 16 процентов в 2008 году, при том что гораздо большая ее часть направляется на создание масштабных сооружений, которые обычно не охватывают беднейшие слои населения²⁸. Поражает, что только около одной трети помощи сектору

²⁵ См. статьи 1, 55 и 56 Устава Организации Объединенных Наций; статью 28 Всеобщей декларации прав человека; пункт 1 статьи 2 и пункт 1 статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; статью 4, пункт 4 статьи 24, пункт 4 статьи 27 и пункт 3 статьи 28 Конвенции о правах ребенка; статью 32 Конвенции о правах инвалидов и более конкретно – Замечание общего порядка № 15 (E/C.12/2002/11), пункты 30–36.

²⁶ Всемирная организация здравоохранения, "UN-Water global annual assessment of sanitation and drinking water 2010", доступно по адресу: www.sanitationandwaterforall.org, p. 7.

²⁷ Ibid., p. 26.

²⁸ Ibid., pp. 7, 30.

водоснабжения и санитарии направляется на создание систем канализации, хотя в этой области необходимы гораздо более масштабные усилия²⁹.

21. В отличие от положения в некоторых других секторах, в этом не существует платформы для отчетности за свои обязательства стран – доноров и партнеров. Координация оказания помощи отличается разобщенностью и непоследовательностью³⁰. Политика распределения помощи и политика сотрудничества должны руководствоваться нормами в области прав человека. Кроме того, существует необходимость совершенствования расстановки политических приоритетов, эффективности помощи и направления средств туда, где в них больше всего нуждаются. Инициатива "Санитария и вода для всех" является относительно новым международным проектом партнерства национальных правительств, доноров, организаций гражданского общества и других участников, работающих над решением этой проблемы и стремящихся выполнить политическое обязательство по расширению доступа к воде и санитарным услугам. Эта инициатива обеспечивает поддержку действенных процессов на национальном уровне, способствуя созданию потенциала, предоставляя уточненные данные и данные анализа секторов санитарно-технических услуг и водоснабжения для принятия решений, обоюдной подотчетности агентств по оказанию помощи и правительств-партнеров (а также правительств и населения стран) и более правильного направления и мобилизации средств. Ее цель состоит в мобилизации каталитического финансирования и предоставлении конкретной технической помощи наиболее обделенным странам³¹. Для достижения этой цели решающее значение будут иметь обязательства донорства по поддержке осуществления реальных планов.

С. Согласование задач и показателей с правами человека

22. Нормативное содержание прав на воду и санитарные услуги можно определить критериями доступности (относящимися к наличию достаточного количества воды для личного и хозяйственного использования или наличию достаточных систем канализации), качества (включая безопасность), приемлемости (включая приемлемость в культурном отношении), и ценовой доступности (см. E/C.12/2002/11, пункт 53 и A/HRC/12/24, пункты 69–80). Понятие постепенного осуществления относится не только к постепенному обеспечению всеобщего доступа к воде и санитарным услугам, но и к соответствию этим стандартам. Права человека не ограничиваются минимальными стандартами, такими как базовый доступ к воде и санитарным услугам, а в конечном счете требуют обеспечения более высокого уровня, гарантирующего достойное качество жизни.

23. Показателем выполнения задачи 7.С является доля населения, имеющего постоянный доступ к улучшенному источнику воды. Определение улучшенного источника воды подробно не уточнено, однако это понятие относится в основном к конкретным видам водоснабжения, таким как водопровод или защищенные колодцы. Что касается канализации, то этот показатель относится к "доле населения, имеющего доступ к сооружениям, которые гигиеническим путем предотвращают контакт человека, животных и насекомых с человеческими экскрементами [...]". Для

²⁹ Ibid., p. 28.

³⁰ ПРООН, сноска 4, выше, p. 70.

³¹ Sanitation and water for all fact sheet, доступно по адресу: www.sanitationandwaterforall.org/files/Publications%20and%20Resources/SWA_Fact_Sheet_English.pdf.

эффективной работы такие сооружения должны быть правильно построены и надлежащим образом содержаться³².

24. Во-первых, законодательство в области прав человека требует, чтобы услуги водоснабжения и канализации были доступны. Водоснабжение каждого человека должно быть достаточным для личного и хозяйственного потребления. При определении того, что считать достаточным, права человека в конечном счете идут дальше минимальных задач, таких как 20 литров воды на человека в день, как указано в официальном руководстве по показателям Целей развития тысячелетия³³, что считается недостаточным для обеспечения здоровья и гигиенических потребностей людей³⁴. Показатели Целей развития тысячелетия не дают четкого представления о наличии услуг, но вместо этого используют доступ к улучшенному источнику воды, считая, что такие источники, скорее всего, способны давать достаточное количество воды³⁵. Что касается санитарных услуг, то система показателей подразумевает ее наличие, поскольку сооружения совместного использования не считаются улучшенными. Однако с точки зрения прав человека подлежат учету сооружения, используемые совместно с соседями (то есть небольшим количеством людей), которые доступны, безопасны, гигиеничны и содержатся в порядке.

25. Во-вторых, чтобы отвечать стандартам в области прав человека, вода должна быть безопасной, то есть такого качества, когда она не создает угрозу здоровью людей. Санитарно-технические сооружения должны быть гигиеничными и безопасными для пользования. Чтобы обеспечить гигиеничность, важно иметь доступ к воде для смывания и мытья рук. В то время как задача 7.С четко говорит о безопасной питьевой воде, показатель не предназначен непосредственно для определения ее качества. Он основан на предположении, что вода из улучшенных источников, вероятно, будет безопасной. Но это не всегда так. На самом деле питьевая вода из многих улучшенных источников небезопасна³⁶, и ее потребление потенциально может иметь отрицательные последствия для реализации Целей развития тысячелетия, относящихся к здоровью людей, и задачи 7.С. Просто закрыть крышкой зараженный источник, который после этого считается защищенным колодезем, не снижает степень его загрязнения различными веществами³⁷. Чтобы включить оценку настоящей безопасности питьевой воды в оценки Совместной программы по мониторингу, необходимо дополнять данные обследования домохозяйств данными, полученными другими методами, такими как обзор проб воды, периодически отбираемых на предмет ее качества, с использованием методов полевых исследований. Это уже делается в Бангладеш, где мониторинг качества воды стал обязательным из-за сильного заражения грунтовых вод природными соединениями мышьяка, поскольку многие "улучшенные" источники оказались сильно зараженными.

³² Indicators, сноска 3, выше, р. 66. Методические указания и процедура оценок охвата для Совместной программы по мониторингу содержатся в документе "WHO/UNICEF, Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation: Policies and Procedures", версия 4 (апрель 2004).

³³ Indicators, сноска 3, выше, р. 64, со ссылкой на документ ВОЗ/ЮНИСЕФ "Global Water Supply and Sanitation Assessment Report" (2000), pp. 77–78.

³⁴ Guy Howard and Jamie Bartram, "Domestic Water Quantity, Service Level and Health", 2003, документ ВОЗ WHO/SDE/WSH/03.02, p. 22.

³⁵ Indicators, сноска 3, выше, pp. 64–65.

³⁶ Совместная программа ВОЗ/ЮНИСЕФ по мониторингу, сноска 3, выше, р. 31; Германское агентство по техническому сотрудничеству, "MDG monitoring for urban water supply and sanitation: catching up with reality in Sub-Saharan Africa", (2007), pp. 7, 14.

³⁷ Ibid., p. 13.

26. Что касается канализации, то критерий безопасности в Целях развития тысячелетия обозначен четко и касается исключения контакта с экскрементами, но этот показатель не относится к воде, необходимой для личной гигиены. Кроме того, этот показатель не затрагивает вопрос о безопасном удалении экскрементов³⁸, что в свою очередь может повлиять на качество воды. Там, где сбор, обработка, удаление или вторичное использование экскрементов не проводится должным образом, может случиться утечка в грунтовые воды, которые часто служат источником питьевой воды. Точно так же необработанные сточные воды из смывных туалетов могут попасть в воду, используемую сообществами, проживающими ниже по течению³⁹. В таких случаях протечка сточных вод из "улучшенных" санитарных сооружений ведет к загрязнению источников воды, которые тем не менее считаются "улучшенными" в рамках Целей развития тысячелетия⁴⁰.

27. В-третьих, права человека требуют, чтобы использование санитарно-технических сооружений стало приемлемым в культурном отношении. Это часто требует создания сооружений с учетом гендера. Кроме того, при строительстве санитарно-технических объектов необходимо обеспечивать уединение и уважение достоинства. Что касается воды, то она должна быть приемлемого цвета, вкуса и запаха. Показатель Целей развития тысячелетия эти свойства не учитывает.

28. В-четвертых, вода и санитарные услуги должны быть доступны на постоянной основе каждому члену домохозяйства или находиться вблизи места проживания семей. При посещении туалетов люди не должны подвергаться физической опасности. И вновь показатель Целей развития тысячелетия для воды используется в качестве заменителя⁴¹ на основе предположения, что "улучшенные" источники, вероятно, находятся внутри жилого помещения или на удобном расстоянии от него. Физическую доступность можно более четко оценить, измеряя время, потраченное на дорогу туда и обратно и на ожидание в очереди. Этот показатель может также служить косвенным показателем количества воды, забираемой людьми, поскольку расстояние до источника воды имеет значение для того количества, которое можно забрать. На самом деле такой показатель содержится в обзорах Совместной программы по мониторингу и время от времени используется в качестве дополнительного критерия⁴². Независимый эксперт считает, что такой обзор следует проводить систематически, включая обследование доступности туалетов в школах, на рабочих местах и в других местах жизнедеятельности людей.

29. Более того, для постоянной доступности необходима непрерывная подача воды. Это не оценивается показателями, а значит, не учитывается влияние таких факторов, как длительное нормирование расхода воды или высыхание колодцев в жаркое время. Для того чтобы достичь стандартов прав человека в отношении доступности, необходимо, чтобы водоснабжение было предсказуемым и удовлетворяло всем потребностям пользователей в течение суток без ухудшения качества воды.

³⁸ Консультативный совет Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по водным ресурсам и санитарии, "Monitoring and Reporting" progress of access to water and sanitation" (обновлено по состоянию на 15 апреля 2008 года, доступно по адресу: www.unsgab.org).

³⁹ Германское агентство по техническому сотрудничеству, р. 26.

⁴⁰ Например, хотя Коста-Рика почти достигла Целей развития тысячелетия в области санитарии, поскольку 98 процентов населения имеют доступ к улучшенным санитарным сооружениям, большая часть сточных вод поступает непосредственно в реки и другие водные пути (A/HRC/12/24/Add.1), пункты 37–39.

⁴¹ *Indicators*, сноска 3, выше, pp. 64–65.

⁴² Совместная программа ВОЗ/ЮНИСЕФ по мониторингу, сноска 3, выше, р. 28.

30. Санитарное состояние и доступность санитарно-технических объектов и физическая безопасность при их использовании учитываются косвенно, поскольку показатель Целей развития тысячелетия не включает общественные туалеты. Конкретно рассматривается сооружение и содержание объектов, но помимо этого доступ не оговорен. Кроме того, доступ должен быть обеспечен на непрерывной основе, что предусмотрено задачей, но не обязательно отражается показателями. Людям должен быть "обеспечен доступ" не только к целевому сроку, но и после него, а с этой целью, среди прочего, необходимо обеспечить управление такими объектами и их финансирование.

31. Наконец, в-пятых, эти услуги должны быть доступны по цене. Доступ к воде и санитарным услугам не должен снижать способность людей оплачивать другие основные потребности, гарантируемые правами человека, такие как питание, жилье и здравоохранение. В то время как в Декларации тысячелетия специально говорится о снижении вдвое доли населения, не имеющего доступа к безопасной воде или не способного ее оплачивать (резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи, пункт 19), в Цели 7 понятие доступности по цене не содержится. Это свидетельствует о том, что в политическом аспекте государства понимают важность ценовой доступности для обеспечения фактического доступа к услугам, однако, к сожалению, не могут ее проконтролировать из-за нехватки данных. Разработка таких данных имеет решающее значение для мониторинга уровней ценовой доступности и прогресса в этой области. Необходимо восстановить критерий ценовой доступности и сделать его приоритетным в национальном мониторинге деятельности по достижению Целей развития тысячелетия и в будущих глобальных инициативах.

32. Вышеизложенные соображения дают основания полагать, что показатели Целей развития тысячелетия до некоторой степени отражают критерии прав человека, однако права человека могут привести важные параметры в задачи и показатели на основе Целей развития тысячелетия, способствуя их уточнению и расширению. Если опираться на такие дополнительные критерии, вырисовывается гораздо более мрачная картина. Хотя масштаб разрыва неизвестен, гораздо большее число людей, чем отражено цифрами, измеряющими доступ к улучшенным источникам воды и санитарным техническим сооружениям, не имеют доступа к достаточному водоснабжению и безопасным, приемлемым и доступным (в том числе по цене) санитарным услугам. Об этом говорят оценки, проведенные в рамках Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, четко учитывающие регулярность использования и ценовую доступность в качестве дополнительных критериев⁴³. По другим оценкам, в некоторых странах доступ к безопасной воде в городских районах значительно ниже, чем можно предположить на основе официальных данных о доступе к улучшенным источникам⁴⁴. Точно так же пилотные исследования Совместной программы по мониторингу показывают, что далеко не все источники воды, отнесенные в категорию улучшенных, удовлетворяют стандартам качества воды⁴⁵.

33. Критерии прав человека должны фактически обеспечивать гарантированный доступ. Например, одной только физической "доступности" недостаточно, если люди не могут оплачивать дорогое водоснабжение и санитарные услуги. Наличие туалетов недостаточно, если ими не могут пользоваться женщины, потому что они не разделены по половому признаку и не гарантируют уединение. Таким образом, критерии прав человека указывают направление для разработки более конкретных и

⁴³ УВКПЧ, *Claiming the Millennium Development Goals: A Human Rights Approach* (2008), p. 39.

⁴⁴ Германское агентство по техническому сотрудничеству, сноска 36, выше, p. 4.

⁴⁵ Совместная программа ВОЗ/ЮНИСЕФ по мониторингу, сноска 3, выше, p. 31.

контекстуально правильных показателей, помогающих обеспечить устойчивое выполнение задач человеческого развития на практике.

34. Чтобы восполнить эти пробелы, нет необходимости изобретать колесо. Без сомнений, в настоящее время препятствием является проблема наличия данных. Но с методологической точки зрения есть большой объем практики, который может помочь выявлению контекстуально подходящих задач, показателей и ориентиров для максимально возможной увязки мониторинга Целей развития тысячелетия с применимыми нормами в области прав человека. Среди многих важных инициатив существует система, специально созданная экспертами по вопросам водоснабжения и прав человека для разработки показателей права на воду⁴⁶.

35. Подотчетность начинается с наличия достоверных и соответствующих данных в достаточном объеме. Очень важно дополнять источники данных, используемые Совместной программой по мониторингу, дополнительными данными, которые непосредственно относятся к нормам в области прав человека. Показатели должны отражать такие критерии прав человека, как наличие, безопасность, приемлемость, доступность (включая надежность) и ценовая доступность. Получение таких дополнительных данных можно рассматривать как значительные издержки неиспользованных возможностей в том смысле, что в противном случае эти средства были бы направлены непосредственно на осуществление программ водоснабжения и санитарии. Но, по мнению независимого эксперта, "возможности" здесь намного перевешивают "издержки", не только потому, что позволяют направить действия на узкие места и информирование тех, кто принимает решения в секторах водоснабжения и санитарии, но и в плане весьма значительных множественных последствий для охраны здоровья, образования, гендерного равенства, обеспечения питанием и осуществления соответствующих прав человека и Целей развития тысячелетия.

D. Не ограничиваясь средними показателями – отсутствие дискриминации

36. Возможно, наиболее часто высказываемая озабоченность в связи с Целями развития тысячелетия состоит в том, что, на первый взгляд, они могут облегчить процесс развития человеческого потенциала в целом за счет наиболее маргинализированных слоев населения, тем самым потенциально усиливая существующее неравенство. На самом деле страна может полностью соблюдать требования Целей в отношении доступа к воде и санитарным услугам, не распространяя этот доступ на лиц, принадлежащих к квинтилю с самыми низкими доходами. В то время как в пункте 22 Декларации тысячелетия четко провозглашается "справедливый доступ", в Целях развития тысячелетия такая озабоченность по поводу равенства не отражена и, к сожалению, в настоящее время принципы равенства и отсутствия дискриминации недостаточно отражены в большинстве документов по стратегии сокращения масштабов нищеты⁴⁷. Отсутствие дискриминации и равенство имеют решающее значение не только в

⁴⁶ Centre on Housing Rights and Evictions, "Monitoring implementation of the right to water: a framework for developing indicators", Heinrich Böll Foundation, Global Issue Paper No. 14 (March 2005). См. также HRI/MC/2008/3 и Indicators Benchmarks Scoping Assessment, доступно по адресу: <http://ibsa.unimannheim.de/>.

⁴⁷ Sakiko Fukuda-Parr, "Are the MDGs Priority in Development Strategies and Aid Programmes? Only Few Are!", International Poverty Centre Working Paper No. 48 (October 2008).

контексте развития – это обязательные принципы прав человека, закрепленные в международных договорах о правах человека. Стратегические планы развития на основе Целей развития тысячелетия, которые нацелены на выполнение только наиболее доступных задач, могут привести к закреплению и даже усилению существующего неравенства, тем самым сводя на нет цели устойчивого развития и приводя к нарушению международных норм в области прав человека.

37. Глобальные задачи и показатели обычно формулируются в терминах совокупных достижений. В то время как руководство по мониторингу рекомендует максимально учитывать во всех показателях Целей развития тысячелетия гендерный аспект и проживание в городских/сельских районах, на практике дезагрегирование данных используется в весьма ограниченном масштабе. Показатели наличия водоснабжения и санитарных услуг составляют одно из заметных исключений⁴⁸. Но даже это не панацея, поскольку отмеченное разделение часто является скорее административным, чем реальным, в частности в пригородных районах, и исследования показали, что в национальных обзорах многие городские трущобы обозначены как сельская местность⁴⁹. В других случаях в статистике вообще не фигурируют жители неформальных поселений⁵⁰. Поэтому, в частности, можно предположить, что положение в городских трущобах еще тяжелее, чем об этом говорит официальная статистика⁵¹.

38. Кроме того, международные документы по правам человека не только призывают к дезагрегированию данных по городским и сельским районам, но и к оценке дискриминации на основе пола, расовой принадлежности (включая социальное происхождение, национальность и этническую принадлежность), инвалидности, политических и религиозных убеждений и т. д. Если говорить конкретно о задаче 7.C, то к группам населения, которые считаются потенциально уязвимыми или маргинализированными, относятся женщины, дети, жители сельских и бедных городских районов, а также другие малоимущие, кочевые и бродячие общины, беженцы, мигранты, лица, принадлежащие к этническим или расовым меньшинствам, пожилые люди, группы коренных народов, лица с ограниченными возможностями, лица, проживающие в местах с нехваткой воды, и лица, живущие с ВИЧ/СПИДом. Наличие улучшенных источников воды и санитарно-технических сооружений особенно важно для женщин и девочек, поскольку часто именно они отвечают за доставку воды, нередко подвергаясь риску физического нападения или сексуального насилия, что происходит и когда они вынуждены испражняться на улице. В рамках обеспечения прав человека можно сделать так, что большинство обездоленных и маргинализированных групп не останутся неохваченными в ходе опросов о выполнении задач.

39. Какого дезагрегирования данных разумно ожидать по результатам мониторинга Целей развития тысячелетия? В некоторых странах возможности сбора статистических и аналитических данных намного больше, чем в других. Особенно

⁴⁸ См. <http://unstats.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>. Некоторые другие показатели предусматривают четкое дезагрегирование данных по сельским и городским районам или по гендерному признаку, но инструкции Организации Объединенных Наций по этому вопросу отличаются непоследовательностью.

⁴⁹ ООН-Хабитат, *Состояние городов мира в 2006–2007 годах: Цели развития тысячелетия и устойчивое развитие городов – 30 лет формирования Повестки дня Хабитат* (2006) и Германское агентство по техническому сотрудничеству, сноска 36 выше, р. 7.

⁵⁰ The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003 (UN-Habitat publication, Sales No. 04.III.Q.1), p. 14.

⁵¹ Германское агентство по техническому сотрудничеству, сноска 36, выше, р. 22.

остро стоит проблема получения данных о тех, кто проживает в неформальных поселениях, о внутренне перемещенных лицах, некоторых этнических меньшинствах, мигрантах, лицах с ограниченными возможностями и других уязвимых и маргинализованных группах населения, сведения о которых могут быть неполно отражены в национальных переписях, административных досье и обследованиях домохозяйств. Таким образом, очень важно наращивание национального потенциала в области сбора и анализа статистических данных, без чего невозможно предвидеть распределительное воздействие и тяжесть возможных пагубных последствий для прав человека и планировать их предотвращение.

40. К сожалению, даже в тех многочисленных странах, которые в настоящее время идут по пути достижения Целей развития тысячелетия, а также во многих странах со средним уровнем доходов и развитых странах многие люди до сих пор лишены доступа к воде и санитарным услугам и страдают от дискриминации. Принятые формулировки Целей (почти исключительно применимые к развивающимся странам) игнорируют проблему существования давних анклавов бедности и маргинализации в более богатых странах. В частности, во многих таких случаях 50-процентное снижение является сильно заниженной задачей. В тех странах, где практически существует всеобщий доступ, следует ставить особые задачи в отношении тех групп населения, которые страдают от отсутствия доступа из-за дискриминации и исключенности из жизни общества. В этом отношении глобальные задачи необходимо трансформировать в национальные и субнациональные задачи и адаптировать их к конкретным условиям, учитывая, что региональное, этническое или материальное неравенство часто является движущей силой такой исключенности.

41. Некоторые страны достигли впечатляющих успехов в этом направлении. Например, правительство Эквадора приняло 96 показателей на национальном и местном уровнях, которые помогают выявить дискриминацию в отношении женщин, коренных народов и лиц африканского происхождения⁵². В ряде национальных отчетов о выполнении Целей развития тысячелетия содержится анализ положения коренных народов или меньшинств в контексте выполнения задачи обеспечения доступа к воде (см. A/HRC/4/9/Add.1, пункт 65). В некоторых странах данные дезаггегированы по регионам: например, в Таиланде добавлены конкретные задачи для уязвимых районов, а в Кении поставлена задача ежегодно во всех районах на 10 процентов расширять доступ к воде и санитарным услугам⁵³.

42. Дальнейшее сближение мониторинга Целей развития тысячелетия и прав человека будет иметь решающее значение для исключения того, что стратегические планы развития на основе Целей будут по умолчанию нацелены на население, получающее больше услуг, в отношении которого легче получить данные по домохозяйствам (в отличие, например, от неформальных поселений), благодаря чему есть риск сохранения уже существующего неравенства. Стратегические планы реализации доступа к воде и санитарным услугам должны включать целевые мероприятия, предназначенные для тех, кто находится в наиболее уязвимом положении и о ком труднее получить сведения, что станет ступенью на пути к предоставлению универсальной услуги.

43. Есть много полезных и реальных способов включить в мониторинг отсутствие дискриминации и равенство или распределительные меры. Необходимо уделять

⁵² УВКПЧ, сноска 43, выше, р. 10.

⁵³ Malcolm Langford, "Taking rights seriously: six ways to fix the MDGs" (2009), p. 3.

больше внимания дезагрегированию данных не просто по сельским и городским районам, но и по квинтилям населения с высокими и низкими доходами. В приоритеты на глобальном уровне следует включить дезагрегирование данных по полу ввиду особых проблем, уязвимости и дискриминации, с которыми сталкиваются женщины и девочки. В дополнение к этим видам дезагрегирования, актуальным для всех стран, необходим и подход к дезагрегированию с учетом местных условий. Государства должны определить группы населения, страдающие от дискриминации (на почве расовой принадлежности, цвета кожи, пола, языка, религиозных, политических или иных убеждений, национальной принадлежности или социального происхождения, отношения к собственности, места рождения, инвалидности или любого другого фактора), и специально отслеживать ход выполнения задачи в этих группах, чтобы не допускать их систематического исключения из этого процесса.

Е. Участие и расширение прав и возможностей

44. Вызывает тревогу недостаточное (во многих случаях) участие заинтересованных сторон в процессах национального планирования снижения уровня бедности, как базирующихся на Целях развития тысячелетия, так и происходящих на другой основе⁵⁴. Участие иногда ограничивается вовлечением групп пользователей в доставку воды и возведение санитарно-технических сооружений⁵⁵, или же главную роль играют несколько солидных неправительственных организаций. Упрощенное, формальное и технократическое понимание участия может в краткосрочной перспективе облегчить нагрузку на государство, но редко, если вообще когда-нибудь, будет достаточным для подлинного расширения прав и возможностей людей в процессе принятия решений, которые влияют на их жизнь.

45. Определяющей чертой системы прав человека является ее потенциал по расширению прав и возможностей людей, борьбе с существующим неравенством и перестройке властных отношений таким образом, чтобы наступили реальные и устойчивые перемены, особенно в отношении наиболее маргинализированных групп общества, и по совершенствованию подотчетности. Нормы в области прав человека требуют формулирования государственной политики и планов развития при участии народа, а также институционализации демократических процессов. Все люди имеют право участвовать в процессе принятия решений, которые могут повлиять на их права, и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем Замечании общего порядка № 15 утверждает, что все люди должны иметь полный и равноправный доступ к информации о состоянии водоснабжения, санитарии и окружающей среды (E/C/12/2002/11, пункты 12 4), 48 и 55).

46. Для того чтобы "участие" нашло свое однозначное и практическое выражение, очень важно, чтобы государства перестали поддерживать временные меры и процессы участия народа на уровне проектов и стимулировали рождение более фундаментальной и долговременной культуры участия и транспарентности. Активное, свободное и значимое участие должно стать частью демократических институтов и политической культуры. Конечно, конечной целью является реализация прав человека, как таковых, однако исследования доказывают решающее

⁵⁴ Sakiko Fukuda-Parr, сноска 47, выше, р. 14.

⁵⁵ Centre on Housing Rights and Evictions, сноска 17, выше, р. 6.

значение транспарентности и свободы информации для снижения уровня коррупции в области поставки базовых услуг⁵⁶.

47. Существует множество хорошо известных барьеров на пути создания институтов участия, в частности, что касается беднейших и наиболее изолированных лиц и общин. Формальные гарантии "демократии" и периодические свободные выборы сами по себе не мешают элите захватывать властные институты и вершить принятие решений. Сроки исполнения бюджета и программ, предвыборные обещания и распределительные стимулы на практике часто вытесняют значимые требования участия. Для принятия серьезных мер по расширению процессов подлинного участия необходим анализ политических, экономических, культурных и социальных причин изоляции, включая уровень грамотности, языковые трудности, культурные барьеры и физические препятствия.

48. В некоторых странах достигнуты значительные успехи на пути к широкому участию общественности в секторах водоснабжения и санитарии на национальном уровне. Например, в национальной политике водоснабжения Ганы на 2007 год ставится цель обеспечить участие людей из самого низшего слоя общества в решении вопросов водоснабжения и содержится призыв ускорить рост представительства женщин на всех уровнях и во всех областях, связанных с управлением водоснабжением. Законодательная и политическая база Южной Африки четко ориентирована на конституционную защиту прав человека на доступ к воде и санитарным услугам, а Министерство водного и лесного хозяйства выпустило общие рекомендации по участию общественности для организаций водоснабжения с целью обеспечения надлежащего участия в оказании этой услуги⁵⁷. Тем не менее главная проблема состоит в более полной практической реализации законов и политических решений.

Г. Межотраслевые подходы и решение основных проблем

49. Определяющими чертами прав человека является их неделимость, взаимосвязь и взаимозависимость⁵⁸. В конечном счете права человека на водоснабжение и санитарии тесно связаны, среди прочего, с правами на здравоохранение, жилье, образование и участие в политической жизни (E/C.12/2002/11, пункт 3 и A/HRC/12/24.), а также с правом на жизнь и запретом на жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание в крайних случаях⁵⁹.

50. Отсутствие доступа к воде и санитарным услугам является не только вопросом нехватки технологий, финансовых средств и инфраструктуры. Это вопрос расстановки приоритетов, функция властных отношений в обществе и проблема бедности и глубоко укоренившегося неравенства. Для того чтобы расширить постоянный доступ к воде и санитарным услугам, важно решить эти основополагающие проблемы. Проведенный на основе прав человека анализ положения в секторах водоснабжения и санитарии показал, например, что ключевым

⁵⁶ Daniel Kaufmann, "Human rights and governance: the empirical challenge", *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*, Philip Alston and Mary Robinson, eds. (Oxford: Oxford University Press, 2005).

⁵⁷ Сведения об опыте этих и других стран содержатся в документе: Centre on Housing Rights and Evictions, сноска 17, выше.

⁵⁸ Венская декларация и Программа действий (A/CONF.157/24 (Part I), chap. III), пункт 5.

⁵⁹ См. CCPR/C/HND/CO/1, пункт 15 и A/56/44, пункты 181 и 183.

препятствием является отсутствие гарантий владения и пользования землей⁶⁰, в особенности в городских трущобах. Задача 7.D состоит в обеспечении к 2020 году существенного улучшения жизни как минимум 100 млн. обитателей трущоб. Намеченный срок (на пять лет позже срока выполнения остальных задач) и заданный охват (около одной десятой оценочного миллиарда обитателей трущоб) ясно указывают на заниженность этой задачи⁶¹. Показатели, используемые для оценки хода осуществления задачи, не охватывают гарантий владения и пользования землей, которые являются решающим фактором улучшения условий жизни⁶² и одним из основных компонентов права на жилье⁶³. Если решить эти основополагающие проблемы и поставить более высокую задачу в отношении трущоб, это значительно способствовало бы продвижению вперед на пути обеспечения всеобщего доступа к воде и санитарным услугам.

51. Принципы неделимости и взаимосвязи подкрепляют довод о необходимости межотраслевого сотрудничества в деле решения проблем, относящихся к водоснабжению и санитарным услугам. Система прав человека требует от государств планировать на будущее реализацию конечной цели – обеспечить всеобщий доступ к водоснабжению и санитарным услугам. В краткосрочной перспективе это требует потенциально непростых компромиссов, принимая во внимание относительно высокую стоимость охвата тех, "до кого труднее всего прийти". Однако эти решения не должны приниматься изолированно: для эффективных совместных действий и устойчивого продвижения к обеспечению всеобщего доступа необходимо провести тщательный и осознанный ситуационный анализ на основе прав человека, который выявит главные необходимые межотраслевые связи. Какими бы ни были финансовые и иные трудности, связанные с охватом наиболее изолированных групп населения, необходимо хотя бы планировать "конкретные, целевые и эффективные" меры в этом направлении.

52. Хочется надеяться, что межотраслевой анализ секторов водоснабжения и санитарии, проведенный на основе прав человека, будет в значительной мере отражать политику социальной защиты. Раздаются настойчивые призывы определить "минимальный уровень социальной защиты", и есть многочисленные примеры его успешного применения с впечатляющими результатами в деле снижения уровня бедности⁶⁴. В то время как приоритеты социальной политики, разумеется, специфичны для каждой страны, понятие "минимальный уровень социальной защиты" включает в рамках основных услуг, водоснабжение и санитарные услуги, призванные дополнить социальные выплаты, гарантирующие минимальный уровень доходов и средства к существованию в целях обеспечения постоянного доступа к основным услугам для беднейших слоев населения⁶⁵. Однако на практике в таких пакетах минимальных возможных гарантий социальной защиты

⁶⁰ Centre on Housing Rights and Evictions, сноска 17, выше, р. 5.

⁶¹ УВКПЧ, сноска 43, выше, р. 40.

⁶² Ibid.

⁶³ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 4 (E/1992 (23, annex III), пункт 8.

⁶⁴ Организация Объединенных Наций, Координационный совет руководителей, "Глобальный финансовый кризис и его последствия для работы системы Организации Объединенных Наций" (CEB/2009/HLCR-XVII/CRP.1 и Add.1).

⁶⁵ Международное бюро труда/Всемирная организация здравоохранения, "Минимальный уровень социальной защиты. Совместная антикризисная инициатива Координационного совета руководителей Организации Объединенных Наций, касающаяся минимального уровня социальной защиты" (Женева, октябрь 2009 года), стр. 2 англ. текста.

доступ к воде или санитарным услугам не часто занимает приоритетное место, в отличие от целей в области здравоохранения, обеспечения питанием, образования и гарантированных доходов. Основополагающее значение водоснабжения и санитарии – и как таковых, и для охраны здоровья, обеспечения питанием, образования и реализации других Целей развития тысячелетия и соответствующих им прав человека – ясно говорит о необходимости повышенного внимания к водоснабжению и санитарии. Такой объединенный и межотраслевой анализ в рамках более широкой системы социальной защиты предлагает обязательные и потенциально значимые средства решения проблем ограниченных ресурсов.

G. Совершенствование подотчетности на национальном и глобальном уровнях

53. Благодаря мониторингу и представлению отчетов о ходе выполнения задач, согласованных на международном уровне и адаптированных к национальным условиям, Цели развития тысячелетия способствуют совершенствованию подотчетности на национальном и глобальном уровнях. Для мониторинга хода выполнения реального числа количественно оцениваемых задач, сведения черпаются из широкодоступных источников социально-экономических данных. В этом отношении они могут стать ценным дополнением к более традиционным инструментам и методам мониторинга осуществления прав человека, привнося в мониторинг осуществления прав человека данные о развитии человеческого потенциала и методы количественной оценки, что способствует получению более полной картины – в абсолютном и сравнительном выражении – продвижения стран к осуществлению определенных социально-экономических прав.

54. Необходимо отметить, что международные правозащитные обязательства составляют предпосылки для реализации Целей, предоставляя более широкий набор дополнительных норм и механизмов подотчетности. Институты и экспертные органы мониторинга осуществления прав человека дополняют процессы мониторинга и представления отчетов важными параметрами подотчетности. Они включают суды, национальные институты прав человека и неофициальные системы правосудия, а также международные механизмы, такие как договорные органы и специальные процедуры. Как подчеркивалось ранее, тот факт, что наделение правами человека относится ко всем и везде – и в более богатых, и в более бедных странах, – восполняет важный пробел в системе Целей развития тысячелетия.

55. Согласно международному законодательству в области прав человека, государства обязаны ввести в действие доступные, соответствующие финансовым возможностям, своевременные и эффективные механизмы исправления любых нарушений экономических, социальных или культурных прав. Эти требования несут в себе качественно иное понятие подотчетности, чем то, что заложено в системе Целей развития тысячелетия. Последствия неисполнения Целей и стимулы для достижения лучших результатов в основном определяются судом общественности на основе содержания периодических отчетных процедур. В странах с демократическими и ответственными государственными институтами, а также свободными и плюралистическими средствами массовой информации мнением общественности не пренебрегают: сравнительно низкие показатели выполнения – особенно в сравнении со странами, где имеется сопоставимый ВВП на душу населения, – могут стать желанным стимулом для улучшения результатов работы. Однако нормы в области прав человека и органы мониторинга идут дальше,

оценивая соблюдение конкретных правовых обязательств по реализации прав человека наряду с ответственностью за нарушения, в том числе в области дискриминации, изоляции и неоправданных регрессивных изменений.

56. Естественно, что в национальных механизмах подотчетности лучше всего отражены нужды беднейших общин, хотя в некоторых странах и при некоторых условиях они не в должной мере ориентированы на ответные действия. Роль системы правосудия и судебных процессов в общественных интересах заслуживает внимания, поскольку суды во всем мире все чаще эффективно удовлетворяют претензии, касающиеся экономических, социальных и культурных прав. Судебные разбирательства вопросов, представляющих общественный интерес, можно увязать со стратегией развития на основе Целей развития тысячелетия. Например, отделение ПРООН в Турции недавно инициировало проект под названием "Связь ЦРТ с правами человека", предусматривающий подготовку руководства для городских советов. Его цель состоит в том, чтобы дать рекомендации по подаче исков в отношении прав и по мониторингу достижения Целей на местном уровне. Проект исследует потенциал судопроизводства по вопросам, представляющим общественный интерес, с целью ликвидации нарушений прав человека, связанных с недостаточным продвижением вперед, предотвратимой регрессией или дискриминацией в связи с мерами по реализации Целей⁶⁶.

57. Принудительное – по судебному решению – осуществление прав человека может иметь профилактическое, а также противодействующее или корректирующее влияние и благодаря каналам обратной связи оказать долговременное воздействие на законодательную реформу и принятие решений. Недавние эмпирические исследования в Бразилии, Индии, Индонезии, Нигерии и Южной Африке показали, что "легализация требований в отношении социально-экономических прав позволила предотвратить десятки тысяч смертельных случаев в исследованных странах... и, возможно, улучшила жизнь миллионов других людей"⁶⁷. Конечно, судебные процессы имеют свои ограничения и риски, и мы все еще учимся находить предпосылки для успешного удовлетворения претензий в любых условиях⁶⁸. Тем не менее судебные решения, касающиеся прав человека, должны занять более четкое и заметное место в стратегии укрепления подотчетности.

58. Национальные механизмы следует рассматривать в контексте их взаимодействия с региональными и международными правозащитными организациями и документами. В частности, Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (резолюция 63/117 Генеральной Ассамблеи, annex) вполне может дать немало примеров судебной практики, которые в свою очередь помогут вынесению судебных решений на национальном и региональном уровнях и окажут воздействие на судебное и квазисудебное прецедентное право.

59. Помимо судебных и квазисудебных механизмов существует множество административных, политических и социальных механизмов и процессов укрепления подотчетности и стимулов для реализации Целей развития тысячелетия

⁶⁶ Malcolm Langford, "Human rights and MDGs in practice: a review of country strategies and reporting" (2008), p. 30.

⁶⁷ Daniel Brinks & Varun Gauri, "A new policy landscape: legalizing social and economic rights in the developing world", *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World*, Varun Gauri and Daniel Brinks eds. (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

⁶⁸ См. Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law, Malcolm Langford, ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2009) и Gauri and Brinks, eds., сноска 67, выше.

и связанных с ними прав человека, включая обзоры государственных расходов, независимые аудиторские проверки, показатели работы общин, оценки последствий государственной политики, инициативы в области бюджетной транспарентности и расширения юридических прав и возможностей. Есть много организаций, которые могут сыграть в этом свою роль, от парламентских наблюдательных комитетов и механизмов надзора до исполнительных и административных агентств, отраслевых министерств, национальных ревизионных органов и органов местного самоуправления. В частности, регулирующие организации в области водоснабжения и санитарии способны играть значительную роль, если они наделены правом вести мониторинг и устанавливать стандарты качества услуг, а также тарифы и регламенты, соответствующие нормам в области прав человека (см. A/HRC/15/31, пункт 52). Омбудсмен и национальные правозащитные органы, организации гражданского общества, общинные организации и группы альтернативного права также имеют возможность способствовать совершенствованию подотчетности.

60. Наряду со многими другими подходящими механизмами следует более систематически проводить оценки влияния прав человека во всех областях принятия государственных решений до, во время и после их проведения в жизнь. Хотя не существует шаблона для оценки влияния прав человека, основные ее элементы должны включать: а) четкий учет при проведении оценки прав человека на воду и санитарные услуги; б) определяющие показатели, которые отражают соответствующие международные нормы в области прав человека; в) особое внимание к наиболее изолированным и маргинализированным людям и ответственным организациям; г) обеспечение того, чтобы такие оценки по возможности способствовали наращиванию потенциала соответствующих национальных заинтересованных сторон; д) обеспечение того, чтобы процесс оценки проходил с должным уважением к таким принципам прав человека, как участие, отсутствие дискриминации, прозрачность и подотчетность; а также е) стремление привлечь механизмы прав человека⁶⁹.

IV. Выводы и рекомендации

61. Цели развития тысячелетия выполняют важную функцию в активизации международной поддержки выполнения некоторых поддающихся мониторингу задач по снижению уровня бедности, в том числе в области доступа к воде и санитарным услугам. Задачи обеспечения доступа к воде и санитарными услугам являются жизненно важными целями развития человеческого потенциала, и их выполнение необходимо для достижения других Целей развития тысячелетия.

62. Имея это в виду, можно рассматривать Цели развития тысячелетия и права человека как взаимосвязанные и взаимоподдерживающие. При условии необходимой привязки к конкретным условиям задачи Целей служить подходящими ориентирами для мониторинга подраздела экономических, социальных и культурных прав на национальном уровне. И все же потенциал конструктивного объединения усилий не используется на практике в достаточной степени. В частности, ни водоснабжение, ни санитарные услуги сих пор не получили приоритетного значения, которое они должны объективно

⁶⁹ См. Simon Walker, *The Future of Human Rights Impact Assessments of Trade Agreements* (Intersentia, 2009).

иметь, если мы хотим ускорить процесс выполнения этих и других тесно связанных с ними Целей развития тысячелетия и обеспечить его устойчивый характер. В настоящем докладе освещаются несколько областей, где права человека на воду и санитарные услуги могут учитываться при национальном мониторинге и планировании Целей развития тысячелетия, а также при постановке глобальных целей и определения задач, чтобы исправить некоторые недостатки и обеспечить правовую и политическую взаимосвязь.

63. В соответствии с этими выводами независимый эксперт рекомендует следующее:

a) государства призываются на национальном уровне таким образом адаптировать и применять к конкретной обстановке Цели развития тысячелетия, чтобы обеспечить соблюдение прав человека на основе объективной оценки национальных приоритетов и финансовых возможностей. Государства должны принимать хорошо продуманные, конкретные и целевые меры постепенного осуществления права на воду и санитарные услуги и по возможности быстро и эффективно выполнять соответствующие задачи в области развития. В итоге они должны ставить цель обеспечения всеобщего доступа в соответствии с нормами в области прав человека;

b) государства должны иметь представление о том, как можно полностью реализовать права на воду и санитарные услуги для всех, и разрабатывать национальные стратегии и планы действий для реализации этой задачи. Такие планы должны утверждаться на самом высоком политическом уровне и включаться в национальные стратегии снижения уровня бедности и расходные сметы для обеспечения их реализации, непрерывности и полноты;

c) задача предоставления санитарных услуг и водоснабжения должна стать приоритетной посредством придания большего политического значения этим секторам, что должно найти отражение в выделении бюджетных средств государствами и в обязательствах доноров;

d) государства должны ликвидировать дискриминацию, неравенство и систематическую изоляцию. Они должны выявлять основополагающие структурные причины этих явлений, в частности разрабатывая дезагрегированные данные о доступе к воде и санитарным услугам, для целевой работы с наиболее маргинализированными и уязвимыми группами;

e) сотрудничество и помощь в целях развития должны планироваться и осуществляться с учетом норм и принципов прав человека, включая право на воду и санитарные услуги и правозащитные обязательства в отношении отсутствия дискриминации, обеспечивая наличие адекватных и действенных мер по выявлению и ликвидации любых негативных последствий для прав человека;

f) официальная помощь в целях развития в секторе водоснабжения и санитарии должна стать более направленной на самых нуждающихся, включая жителей наименее развитых стран и других стран с низким уровнем доходов, а также на наиболее маргинализированные сообщества и группы населения в других странах. Поскольку улучшение жизни наиболее нуждающихся обычно достигается за счет создания базовых систем, они и должны стать приоритетом. Более того, поскольку на создание санитарно-технических объектов все еще

выделяется недостаточно средств и им уделяется меньше внимания, чем обеспечению доступа к воде, первое должно стать главной задачей для направления помощи;

g) формулирование новых или пересмотренных глобальных целей, задач и показателей и их адаптация на национальном уровне должны следовать правозащитным нормам и принципам, включая нормативное содержание прав на воду и санитарные услуги, и предусматривать отсутствие дискриминации, участие и подотчетность. В частности, будущие показатели должны отражать критерии наличия, безопасности, приемлемости, доступности (включая надежность) и ценовой доступности в соответствии с правозащитными нормами;

h) данные, собранные на глобальном уровне и в результате мониторинга на основе прав человека, должны быть дезагрегированы в соответствии с разными причинами дискриминации. Для этого на первом месте должны стоять данные о гендере и благосостоянии. Кроме того, требуется учитывающий местные условия подход к дезагрегированию данных. Государства должны определить, какие группы и отдельные лица в их юрисдикции подвергаются дискриминации, и конкретно отслеживать их доступ к санитарным услугам и воде;

i) Совместная программа по мониторингу должна служить глобальной дискуссионной платформой для содействия формулированию возможных глобальных задач следующего поколения в области воды, санитарии и гигиены, разработке соответствующих показателей и надлежащих механизмов сбора данных. Она должна способствовать накоплению опыта в области измеримости дополнительных показателей, изучению, где это необходимо, данных проблем комиссиями и распространения опыта. Для того чтобы выполнить эту задачу, потребуются соответствующие ресурсы;

j) обеспечение практически всеобщего доступа к воде и санитарным услугам не может служить причиной для успокоенности, и государства не должны игнорировать остающиеся очаги бедности, а продолжать направлять усилия на ликвидацию систематической дискриминации и изоляции;

k) государства и другие соответствующие заинтересованные стороны должны поощрять процессы подлинного участия и расширять права и возможности людей активно участвовать в процессе принятия решений, в том числе в области использования помощи в целях развития, в частности ликвидируя такие препятствия, как низкий уровень грамотности, языковые трудности, культурные барьеры и физические препятствия. Для того чтобы добиться действенного участия, необходимо обеспечить полную прозрачность. Все люди должны иметь полномасштабный и равный доступ к информации о состоянии водоснабжения и санитарии, а также о связанных с ними планах, политических решениях и программах, включая использование помощи в целях развития;

l) государства и другие соответствующие заинтересованные стороны должны всесторонне решать проблему водоснабжения и санитарии, включая устранение причин, вызывающих отсутствие доступа. В решении этой проблемы решающую роль играют межотраслевые подходы,

предусматривающие включение задач санитарии и водоснабжения в инициативы в области социальной защиты;

m) государства должны ввести в действие доступные (в том числе по цене), своевременные и эффективные механизмы подотчетности. Судебные и другие механизмы подотчетности должны быть доступны всем для укрепления подотчетности в целях достижения Целей развития тысячелетия. Следует более систематически проводить оценки влияния прав человека;

n) государства настоятельно призываются ратифицировать Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах.
