

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
3 August 2011
Russian
Original: English

Шестьдесят шестая сессия

Пункты 13 и 69(b) предварительной повестки дня*

**Комплексное и скоординированное осуществление
решений крупных конференций и встреч
на высшем уровне Организации Объединенных
Наций в экономической, социальной и смежной
областях и последующая деятельность в связи
с ними**

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

**Доклад Специального докладчика о праве человека
на безопасную питьевую воду и санитарию****Доклад Генерального секретаря***Резюме*

Настоящий доклад представлен Генеральной Ассамблее Катариной де Альбукерке, Специальным докладчиком по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарию, во исполнение резолюции 64/292 и в соответствии с резолюциями 15/9 и 16/2 Совета по правам человека. В нем содержится обзор основных вопросов в отношении имеющихся ресурсов для реализации прав на воду и санитарию. В разделе II доклада содержится краткий обзор состояния ресурсов по секторам. Затем в нем рассматриваются несколько основных источников финансирования в рамках секторов, предлагаются способы дополнить и улучшить их путем сочетания с принципами прав человека и приводится резюме огромных выгод от вложения капитала в права на воду и санитарию. В разделе III рассматривается соответствующая проблема эффективного распределения целевых ресурсов. В нем приводятся конкретные примеры того, каким образом участники процесса могут лучше использовать ограничен-

* A/66/150.



ные ресурсы принципов в области прав человека. И наконец, в разделе IV рассматриваются дополнительные проблемы на пути к адекватному финансированию, такие как организационная раздробленность и отсутствие прозрачности.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Неадекватное финансирование водоснабжения и санитарии	6
A. Включение вопросов прав человека в традиционные механизмы финансирования	8
B. Источники финансирования	9
C. Преимущества инвестирования в водоснабжение и санитарные услуги	17
III. Эффективное распределение ресурсов	18
A. Права человека и распределение ресурсов	18
B. Ресурсы не достигают наиболее уязвимые и маргинализированные слои населения	19
C. Выбор соответствующих технологий	21
D. Функционирование и эксплуатация	22
E. Децентрализация и создание потенциала	23
F. Регулирование	24
G. Повышение информированности и расширение охвата общин	24
IV. Оценка наличия ресурсов	25
A. Проблемы с раздробленностью	26
B. Проблемы с транспарентностью	28
C. Отсутствие измерений индивидуальных взносов	30
V. Выводы и рекомендации	30

I. Введение

1. Настоящий доклад представлен Генеральной Ассамблее Специальным докладчиком по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарии, Катариной де Альбукерке, в соответствии с резолюцией 15/9 Совета по правам человека, в которой Совет просил Специального докладчика (тогда независимого эксперта) продолжать представлять ежегодный доклад Генеральной Ассамблее, и в соответствии с резолюцией 64/292 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея «просила включить в ее доклад Ассамблее на ее шестьдесят шестой сессии информацию об основных трудностях, связанных с реализацией права человека на безопасную и чистую питьевую воду и санитарии, и их последствиях для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия». В соответствии с ее мандатом, возобновленным Советом по правам человека в резолюции 16/2, Специальный докладчик также работает над выявлением проблем и препятствий в деле полной реализации права человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги.

2. Специальный докладчик рассмотрела в других докладах конкретные проблемы на пути к реализации права человека на безопасную питьевую воду и санитарии, такие как отсутствие политической воли и необходимость разработки национальных планов действий (например, A/HRC/18/33). Однако отсутствие ресурсов, неизменно упоминаемое различными участниками процесса, заслуживает уделения особого внимания. Так, в настоящем докладе она предпочла сосредоточить внимание на этом вопросе.

3. В докладе рассматривается вопрос о ресурсах с точки зрения реализации права человека на безопасную питьевую воду и санитарии, о том, достаточно ли имеющихся ресурсов для реализации этого права, и о том, надлежащим ли образом они используются. В целом содержащийся в докладе вывод заключается в том, что дополнительные ресурсы можно и нужно посвятить этим секторам, что гораздо больше можно сделать с помощью имеющихся средств за счет лучшего распределения целевых ресурсов в соответствии с правозащитными обязательствами. Повышение транспарентности и улучшение координации будут способствовать повышению общего уровня знаний о ресурсах, которые направляются в сектор, и о том, каким образом они используются, что будет способствовать улучшению разработки и осуществления политики.

4. Специальный докладчик подчеркивает тот неоспоримый факт, что реализация прав человека, включая гражданские и политические права, стоит денег. Функционирующая юридическая система, силы полиции, которые уважают права человека, проведение социальной политики, направленной на защиту наиболее обездоленных слоев населения и строительство объектов инфраструктуры — все это необходимо для укрепления общества, основанного на уважении права человека и все это имеет монетарную стоимость. Эти расходы обычно покрываются путем сочетания государственной поддержки и выплат частных лиц. Например, образование и юридическая помощь зачастую оплачиваются за счет налогов, а здравоохранение — за счет программ страхования и налогов.

5. Капиталовложения в водоснабжение и санитарии не происходят в вакууме. Макроэкономическая политика оказывает большое влияние на процессы принятия государством решений в тех случаях, когда речь заходит об опреде-

лении того, каким образом и на что тратятся ресурсы. Политика, в которой предпочтение отдается экономическому росту как вещи в себе, без учета экономических и социальных потребностей населения, может угрожать осуществлению прав человека¹. Например, определенные экономические теории не учитывают значения распределения доходов и выступают за сведение к минимуму государственных расходов исходя из того предположения, что ресурсы более эффективно используются частным сектором². Однако сосредоточение внимания только на экономическом росте без уделения, при этом, внимания тому, справедливыми ли являются достигаемые результаты, и тому, создается ли при этом прочная регулирующая основа, вызывает серьезную озабоченность правами человека. Экономический рост может играть центральную роль в снижении масштабов нищеты, достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и, в конечном счете, в реализации прав человека, но только в том случае, если наиболее уязвимые слои общества имеют возможность принимать участие в этом процессе.

6. Наличие ресурсов для обеспечения водоснабжения и санитарии также тесно связано с вопросом о том, как деньги берутся и даются займы в глобальном масштабе. Государства, которые должны выделять значительную долю своего валового внутреннего продукта (ВВП) для обслуживания внешнего долга, имеют возможность определять свой национальный бюджет и распределение ресурсов на основные государственные службы, включая водоснабжение и санитарии. Кроме того, предусмотренные в этих финансовых договоренностях условия могут изменить приоритеты государства и иметь отрицательный эффект на права человека, о чем далее говорится ниже³.

7. Экономическая политика должна руководствоваться правами человека и служить инструментом для их осуществления. На государствах и международных руководителях лежит ответственность за рассмотрение вариантов их макроэкономической политики в свете их правозащитных обязательств. Следует внимательно изучать экономическую политику с точки зрения соблюдения стандартов в области прав человека и таких принципов, как прогрессивная реализация, отсутствие регресса, отсутствие дискриминации, транспарентность, участие и подотчетность. В цели настоящего доклада не входит выдача подробных замечаний по экономической политике, однако крайне важно понять с самого начала, что финансирование доступа к безопасной питьевой воде и санитарии для всех происходит в рамках этого более широкого контекста и испытывает его влияние.

8. Учитывая более широкий контекст, в настоящем докладе показано, как более глубокая приверженность государств и международных доноров делу учета принципов прав человека в секторе финансирования может помочь государствам в мобилизации, расходовании и отслеживании использования ресурсов. Для подготовки настоящего доклада Специальный докладчик встретила

¹ Radhika Balakrishnan, Diane Elson and Raj Patel, *Rethinking Macro Economic Strategies from a Human Rights Perspective* (Carnegie Council, February 2009), pp. 10 and 11. Available from <http://www.cwgl.rutgers.edu/globalcenter/publications/whymes2.pdf>.

² Там же.

³ Доклад независимого эксперта о влиянии внешней задолженности и других соответствующих международных финансовых обязательств государств на полную реализацию прав человека, особенно экономических, социальных и культурных прав (A/65/260).

с экспертами в области прав человека, водоснабжения, санитарии, макроэкономики и развития в Лиссабоне в мае 2011 года⁴ и продолжала проводить двусторонние консультации с рядом экспертов. Взгляды и опыт этих экспертов оказались чрезвычайно полезными, и Специальный докладчик очень благодарна тем, кто поделился с ней своими взглядами.

II. Неадекватное финансирование водоснабжения и санитарии

9. Наиболее последние оценки показывают, что почти 1 миллиард людей не имеют доступа к улучшенным источникам питьевой воды, а 2,6 миллиарда все еще лишены доступа к улучшенным санитарным услугам⁵. Рассмотренная в Декларации тысячелетия цель в области санитарии, к сожалению, реализуется с сильным отставанием от графика, а количество людей, не имеющих к ней доступа, увеличивается⁶. Даже если цель 2015 года и будет выполнена, свыше 1,7 миллиарда человек все еще не будут иметь доступа к улучшенным санитарным услугам⁶. Осуществление цели в отношении водоснабжения осуществляется по графику, но прогресс остается неустойчивым. Если эта цель будет достигнута, то по крайней мере 672 миллиона человек во всем мире по-прежнему не будут иметь доступа к улучшенным источникам водоснабжения⁷, а количество людей, не имеющих доступа к безопасной воде, несомненно, значительно вырастет, поскольку в текущие данные не включены измерения качества или доступности воды. Неизбежно, что наиболее маргинализированные и обездоленные слои населения будут по-прежнему лишены доступа; к сожалению, прогресс, достигнутый в отношении достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, не привел к значительным изменениям для людей, живущих в условиях бедности.

10. В своем докладе Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят пятой сессии (A/65/254) Специальный докладчик объяснила, каким образом нормативное содержание прав на воду и санитарии может способствовать достижению цели 7.С Целей развития тысячелетия более всеобъемлющим, поддающимся отчетности, предусматривающим широкое участие, недискриминационным и устойчивым образом. Сейчас она подчеркивает, что, хотя Цели являются конкретными показателями развития, компонент прав человека подчеркивает подлежащие выполнению юридические обязательства и предусматривает всеобщий, справедливый и недорогой доступ.

11. Независимо от того, сосредоточено ли внимание на целях развития или на правах человека, реальность заключается в том, что при нынешних уровнях финансирования и текущих моделях расходования средств ресурсов для дос-

⁴ Совещание по макроэкономической политике и правам в отношении водных ресурсов и санитарии было организовано совместно с Центром по глобальному лидерству женщин в Радгерском университете.

⁵ Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Совместная программа мониторинга водных ресурсов и санитарии, *Progress on Sanitation and Drinking-Water: 2010 Update*, pp. 6 and 7. Имеется на сайте www.wssinfo.org/documents-links/documents/.

⁶ Там же, стр. 8.

⁷ Там же, стр. 9.

тижения любой из этих целей недостаточно. Одно исследование показывает, что для достижения всеобщего доступа к водоснабжению и санитарии к 2015 году необходимо ежегодно тратить 16,58 млрд. долл. США, однако в этом исследовании отмечается, что данная сумма, возможно, является недостаточной⁸. Что касается целевых заданий, предусмотренных в Целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, то финансирование сектора водоснабжения и санитарии необходимо существенно увеличить, может быть даже удвоить, для того чтобы добиться выполнения к 2015 году цели 7.C⁹. По различным оценкам глобальные расходы на достижение целей к 2015 году должны составлять ежегодно от 6,7 млрд. долл. США до 75 млрд. долл. США в зависимости от таких факторов, как исходные годы, рост населения и его распределение, стоимость технологий и то, включает ли смета расходов стоимость новой инфраструктуры, эксплуатацию и поддержание и/или создание организационного потенциала для обеспечения доступа¹⁰. По оценкам, на национальном уровне государства должны, как минимум, стремиться к выделению 1 процента валового национального продукта на водоснабжение и санитарии¹¹.

12. Но в отличие от этих значительных расходов, реальность состоит в том, что ни правительства, ни доноры не выделяют достаточного количества ресурсов на водоснабжение и санитарные услуги. В 2008 году общий объем международных обязательств по оказанию помощи в области снабжения водой и санитарными услугами составил всего 7,4 млрд. долл. США, т.е. 5 процентов от всего объема о сообщенной международной помощи¹². По сравнению с расходами на здравоохранение и образование доля международной помощи в области водоснабжения и санитарии в течение прошлого десятилетия сократилась¹³, хотя инвестиции в водоснабжение и санитарии имеют критически важное значение для достижения таких целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, как сокращение материнской смертности, достижение всеобщего начального образования, расширение прав и возможностей женщин и сокращение детской смертности. Водоснабжение и санитария должны иметь гораздо большее значение в приоритетах правительств как на внут-

⁸ ВОЗ и Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), «Экономические и медицинские последствия расширения охвата снабжением питьевой водой и санитарными услугами домашних хозяйств с низким доходов» (WHO/SDE/WSH/07/05), стр. 21 и 22. Можно ознакомиться на сайте: www.who.int/water_sanitation_health/economic/mdg10_offtrack.pdf.

⁹ Всемирный совет по водным ресурсам, третий Всемирный форум по водным ресурсам и Глобальное партнерство по водным ресурсам: «Финансирование водоснабжения для всех: доклад Всемирной группы по инфраструктуре финансирования водоснабжения» (март 2003 года), предисловие. Можно ознакомиться на сайте: www.financingwaterforall.org/index.php?id=1098.

¹⁰ «ООН-Водные ресурсы: ежегодная глобальная оценка состояния санитарии и качества питьевой воды, 2010 год: Мобилизация ресурсов для достижения более эффективных результатов» (Женева, Всемирная организация здравоохранения, март 2010 года), стр. 20. Имеется на сайте: [from www.who.int/water_sanitation_health/glaas/en/](http://www.who.int/water_sanitation_health/glaas/en/).

¹¹ ПРООН, «Доклад о развитии человеческого потенциала, 2006 год: Что стоит за нехваткой воды — власть, бедность и глобальный кризис в области водных ресурсов» (Нью-Йорк, 2006 год), стр. 9.

¹² «ООН — Глобальная ежегодная оценка водных ресурсов», стр. 14.

¹³ Там же, стр. 15.

реннем, так и на международном уровне, чтобы добиться осуществления всех целей и полного обеспечения прав на водоснабжение и санитарию.

А. Включение вопросов прав человека в традиционные механизмы финансирования

13. Хотя законы в области прав человека признают, что государства зачастую ограничены в средствах, тем не менее они требуют прогрессивной работы над полным соблюдением прав на водоснабжение и санитарию. Принцип прогрессивной реализации предусматривает, что полное осуществление экономических, социальных и культурных прав является долгосрочным процессом, однако подтверждает, что государства с течением времени должны прогрессировать, принимая продуманные, конкретные и целенаправленные шаги к достижению обязательств, признанных в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах¹⁴, с тем чтобы более активно и эффективно продвигаться в направлении полного осуществления этих прав¹⁵. Противоположностью этого принципа является сознательное запрещение регрессивных мер¹⁵. Государство, которое отказывается от выполнения своих основных обязательств и ограничивает соблюдение именно этого права, несет на себе ответственность доказывать, что такие меры оправданы путем ссылки на совокупность прав, предусмотренных в Пакте, и в контексте полного использования имеющихся ресурсов¹⁵.

14. Для полной реализации прав на воду и санитарию каждое государство обязано делать шаги к максимальному использованию имеющихся у него ресурсов¹⁶ и не может оправдать пренебрежение обязательствами в области прав человека, утверждая, что у него отсутствуют необходимые средства или людские ресурсы¹⁷. Именно государства имеют четкое обязательство мобилизовывать ресурсы своего населения и, там где это необходимо, международного сообщества¹⁸. Независимо от источника финансирования, который выбирает государство, оно всегда должно обеспечить наличие соответствующих механизмов, гарантирующих транспарентность, участие общества и подотчетность.

15. Однако недостаточно того, что государства мобилизуют значительные объемы ресурсов на сектор водоснабжения и санитарии без обеспечения того, чтобы эти ресурсы расходовались, чтобы оказывать, по возможности, наибольшее воздействие на достижение всеобщей реализации этих целей. Государства должны стремиться к максимизации результатов, в частности путем разработки общесекторальных стратегий и прочных правовых рамок; действовать в направлении повышения информированности населения и спроса на водоснабжение и санитарные услуги; и инвестировать в недорогие, высокоэффективные технологии там, где это возможно. Стратегии в области количест-

¹⁴ Замечание общего характера № 3 (1990) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пункт 2. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1991 год, Дополнение № 3* (E/1991/23), приложение III.

¹⁵ Там же, пункт 9.

¹⁶ Статья 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (резолюция 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи, приложение).

¹⁷ Замечание общего характера № 3 (1990) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пункт 10.

¹⁸ Balakrishnan, Elson and Patel, *Rethinking Macro Economic Strategies*, p. 8.

венной оценки позволяют осуществлять контроль за тем, направляется ли максимально возможное количество ресурсов на достижение экономических, социальных и культурных прав, включая права на доступ к питьевой воде и санитарным услугам¹⁹. Законы в области прав человека также требуют от государств активно содействовать недопущению дискриминации²⁰. Государства должны в первую очередь тратить свои ресурсы на наиболее нуждающиеся целевые группы и общины.

16. Хотя некоторые аспекты прав на воду и санитарные услуги зависят от прогрессивной реализации, законы в области прав человека рассматривают также и прямые обязательства, которые диктуют государствам приоритеты и принятие решений в краткосрочном плане²¹. В контексте прав на водоснабжение и санитарные услуги это, в частности, предусматривает приоритетный доступ хотя бы к минимальным основным уровням водоснабжения и санитарии на недискриминационной основе; принятие и осуществление национальной стратегии в области водоснабжения и санитарии; и начало мониторинга того, в какой степени осуществляются права на водоснабжение и санитарию²².

В. Источники финансирования

17. Помимо капиталовложений в эффективную технологию и приоритетное удовлетворение основных потребностей, государства должны также изучать пути диверсификации и оптимизации источников финансирования секторов водоснабжения и санитарии, включая такие вопросы, как тарифы и взносы пользователей, поступления за счет общенационального и местного налогообложения и международную помощь, независимо от того, является ли она субсидиями или займами. Многие проекты по расширению доступа будут предусматривать комбинацию различных источников финансирования.

18. Включение таких принципов в области прав человека, как подотчетность, широкое участие и отсутствие дискриминации, в механизмы финансирования повысит их влияние путем обеспечения того, что ресурсы распределяются с целью улучшения доступа к воде и санитарным услугам для тех, кто сейчас полностью или частично лишен такого доступа.

1. Вклад домашних хозяйств и пользователей

19. Специальный докладчик подчеркивает, что нормы в области прав человека не требуют бесплатного предоставления водоснабжения и санитарных услуг. Бесплатное получение воды фактически может даже нанести ущерб домашним хозяйствам с низким доходом, поскольку лишает поставщиков этих услуг,

¹⁹ См., например, E. Felner, "A new frontier in economic and social rights advocacy? Turning quantitative data into a tool for human rights accountability", *International Journal on Human Rights*, No. 9 (December 2008); and S. Fukuda-Parr, T. Lawson-Remer and S. Randolph, "Measuring the progressive realization of human rights obligations: an index of economic and social rights fulfilment" *Economic Rights Working Paper Series*, No. 8 (Storrs, Connecticut, University of Connecticut Human Rights Institute, August 2008).

²⁰ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 2, пункт 2.

²¹ Замечание общего характера № 3 (1990) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пункт 10.

²² Замечание общего характера № 15 (2002) Комитета, пункт 37.

т.е. коммунальные хозяйства, доходов, необходимых для расширения и поддержания обслуживания, а риски при этом становятся экономически нецелесообразными²³. Кроме того, нежелание платить не всегда зависит от более уязвимых и имеющих наиболее низкий доход общин, которые не подключены к официальной системе водоснабжения и санитарии и поэтому платят неофициальным продавцам гораздо больше за один литр. Для людей в этих общинах возможность оплатить официальное подключение к сетям — зачастую это хорошая возможность получить более регулярное обслуживание, воду и санитарные услуги лучшего качества²⁴.

20. Существует несколько способов, которыми домашние хозяйства могут вносить свой вклад в улучшение доступа к водоснабжению и санитарным услугам. При предоставлении услуг сетями водоснабжения и санитарии наиболее важное значение имеет обсуждение тарифов, поскольку большинство коммунальных предприятий, снабжающих население водой и предоставляющих санитарные услуги, покрывают по крайней мере часть своих расходов за счет тарифов (т.е. прямых платежей домашних хозяйств за доступ к воде и санитарным услугам)²⁵. Все чаще предприятия защищают свои активы от нецелевого использования, с тем чтобы средства, собранные за счет сбора тарифов, могли использоваться только на функционирование, эксплуатацию и усовершенствование или расширение доступа к водоснабжению и санитарным услугам и не могли использоваться для других правительственных целей. Правительства некоторых стран требуют также соблюдать принцип возмещения расходов (по крайней мере в том, что касается расходов на функционирование и эксплуатацию), согласно которому все расходы, связанные с функционированием и эксплуатацией систем водоснабжения (а в некоторых случаях и санитарного обеспечения) оплачиваются за счет тарифов (абонентской платы). Однако абонентской платы потребителей обычно недостаточно для создания такого уровня доходов, который необходим для инвестирования в новые проекты или для расширения существующей инфраструктуры²⁵. В тех случаях, когда осуществляется принцип возмещения расходов, критически важно структурировать тарифы таким образом, чтобы те люди, которые не могут себе позволить оплачивать услуги по водоснабжению (и санитарии) по себестоимости, получали помощь через дополнительные системы, обеспечивающие доступность этих услуг. Поэтому существует определенная несогласованность в том, что предприятия коммунального обслуживания, как ожидается, должны оказывать эти услуги на коммерческой основе, но в то же время предоставлять доступные по цене общественные блага.

21. Другой формой вклада домашних хозяйств в получение доступа к официальным сетям водоснабжения и канализации является взимание платы за подключение. Эти расходы состоят из оплаты стоимости подключения к системе

²³ Всемирный совет по водным ресурсам, *Enhancing Access to Finance for Local Governments: Financing Water for Agriculture*, Task Force on Financing Water for All, Report No. 1 (Marseilles, France, March 2006), p. 6. Available from www.pseau.org/outils/ouvrages/wwc_task_force_financing_water_for_all.pdf (accessed 9 August 2011).

²⁴ ПРООН, «Доклад о развитии человеческого потенциала за 2006 год: что кроется за нехваткой воды: власть, бедность и глобальный кризис водных ресурсов» (Нью-Йорк, 2006 год), стр. 52 и 53.

²⁵ Организация экономического сотрудничества и развития, *Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services* (Paris, OECD Publishing, 2010), p. 70.

коммунального обслуживания (например, стоимости физического подключения труб к дому) и стоимости работ, которые необходимо произвести в доме, чтобы обеспечить такое подключение (то есть трубы в доме, резервуары для воды и т.д.). Эти расходы зачастую являются существенным барьером для людей, проживающих в условиях крайней нищеты, при этом недавние исследования показывают, что в Африке расходы на подключение, оплачиваемые коммунальным службам, составляют в среднем 185,5 долл. США, а в Азии — 168,9 долл. США. Рассматривая эти цифры в контексте, подключение к системе водоснабжения, например в Гане, требует примерно годового дохода²⁶. Некоторые страны решили снизить барьеры на пути к получению доступа к водоснабжению и санитарным услугам путем ликвидации платы для всех или некоторых домашних хозяйств или путем включения некоторых или всех расходов на такое обслуживание в стандартные схемы коммунальных платежей. Можно утверждать, что расширение клиентской базы предприятия, поставляющего воду населению, в принципе может принести больше дохода, чем если бы оно настаивало на повышении платы за подключение²⁷.

22. Вклад домашних хозяйств в оплату водоснабжения и санитарных услуг в сельской местности и в неофициальных поселениях может весьма отличаться от платы домашних хозяйств за пользование стандартным водопроводом и канализацией от городских сетей. В этих случаях расходы потребителей могут варьироваться от стоимости строительства общинного или индивидуального снабжения и санитарии (скважины, общественный или домашний туалет), резервуар для воды (ведра, канистры, цистерны), обработка воды (кипячение, хлорирование, фильтры и т.д.), очистка, эксплуатация, чистка туалетов или фекальных ям, захоронение их содержимого.

23. В любом случае права человека обязывают государства обеспечивать, во-первых, чтобы стоимость доступа к водоснабжению и санитарии оставалась на доступном уровне и надлежащим образом отражала потребности маргинализированных и уязвимых групп населения, и, во-вторых, чтобы существовала система социальной защиты для тех, кто не может себе позволить платить, или кто может платить лишь минимальную плату. В этом контексте «доступный по цене» означает, что эти расходы не должны существенно уменьшать способность домашнего хозяйства платить за другие основные расходы, такие как питание, плата за жилье или здравоохранение²⁸.

24. Как следует из приводимых ниже обсуждений, различная форма правительственной поддержки, например прямые или перекрестные субсидии, могут оказать положительное воздействие на доступность услуг²⁹. Наличие надежных и транспарентных показателей для измерения и контроля доступности услуг будут способствовать дальнейшему повышению отчетности в этом секторе.

²⁶ R. W. A. Franceys, "Charging to enter the water shop? The costs of urban water connections for the poor", *Water Science and Technology: Water Supply*, vol. 5, No. 6 (London, International Water Association (IWA) Publishing, 2005), pp. 209-216, 213 and 215.

²⁷ Там же, стр. 216.

²⁸ Замечание общего характера № 15 (2002 год) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

²⁹ Организация экономического сотрудничества и развития, *Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services*, p. 77.

Хотя в рамках настоящего доклада рассматривается вопрос о финансировании как водоснабжения, так и санитарных услуг, уместно оценить причины, по которым финансирование санитарных услуг отличается от финансирования водоснабжения.

Хотя преимущество инвестирования в предоставление санитарных услуг значительно более выражено, чем инвестирование только в системы водоснабжения, потребности водного сектора финансировать легче, чем потребности сектора санитарных услуг, при этом 37 процентов финансовой помощи^a и в среднем лишь 20 процентов правительственных расходов на эти секторы приходится на предоставление санитарных услуг^b.

Доступ к водоснабжению является потребностью, которая ощущается каждой женщиной, ребенком или мужчинами независимо от их экономического положения, замены ему нет, поэтому люди платят высокую цену даже за воду плохого качества, если нет другой альтернативы. По этим причинам водоснабжению, как правило, уделяется больше внимания как в политической повестке дня правительств, так и в перечне бюджетных приоритетов домашних хозяйств, школ, мест работы и клиник, чем санитарным услугам, где экономические и медицинские преимущества владения и пользования туалетом не понимаются полностью.

Кроме того, санитарные услуги могут быть табу, поскольку во многих культурах не принято обсуждать индивидуальные потребности, особенно потребности женщин. Это означает отсутствие достаточной информации о тех, кто не имеет достаточного доступа к санитарным услугам, и о том, почему планирование и распределение средств на эти цели является трудным, если не невозможным.

Перед мужчинами — главами семейств, которые, возможно, принимают решение о распределении средств в домашнем бюджете, зачастую имеется более широкий диапазон вариантов обеспечения доступа к безопасным санитарным услугам, будь то на рабочем месте или за счет культурных норм, которые делают более приемлемым для мужчин справлять, если не «большую нужду», то, по крайней мере, «малую» на людях. Это может означать, что потребности женщин не учитываются при принятии решения о семейном бюджете, а их потребность в удобных и безопасных санитарных услугах не только для них самих, но и для детей, больных и пожилых членов семейства не удовлетворяются.

Финансирование санитарных услуг необходимо для всех аспектов обеспечения надлежащего уровня санитарии, включая строительство уборных или туалетов и вывоз или транспортировку отходов (канализация или система удаления содержимого фекальных ям), обработку, удаление и/или рекультивацию. Хотя многие домашние хозяйства могут эффективно планировать строительство туалета или уборной, планирование и выделение средств на соответствующую транспортировку, обработку, удаление или рекультивацию является более сложным делом и требует, особенно в городских районах, бо-

лее целостного подхода. Усилия правительств и доноров в области обработки жидких отходов сосредоточены на сетевых системах канализации, которые зачастую недоступны для беднейших слоев населения, что не позволяет решать вопросы с обработкой фекальных отходов уборных и фекальных ям. Необходимо приложить больше усилий для нахождения надлежащих систем удаления фекальных отходов в городских районах с плотной застройкой и сельских районах, не подключенных к системам канализации^c.

Для обеспечения доступа к санитарным услугам на постоянной основе необходимо для стимулирования спроса делать капиталовложения в таких областях, как повышение информированности населения. Предоставление инфраструктуры санитарных услуг, возможности для подключения к ней в тех районах, где спрос находится на низком уровне, чревато риском неиспользования данной системы^d.

^a Механизм «ООН-Водные ресурсы»: ежегодная глобальная оценка состояния санитарии и качества питьевой воды, озаглавленная «Мобилизация ресурсов для достижения более эффективных результатов» (Женева, Всемирная организация здравоохранения, март 2010 года), стр. 28.

^b Там же, стр. 29.

^c Maggie Black and Ben Fawcett, *The Last Taboo: Opening the Door on the Global Sanitation Crisis* (London and Stirling, Virginia, Earthscan Publications Ltd., 2008), pp. 212–216.

^d See Carolien van der Voorden and Andy Peal, *Public Funding for Sanitation: The Many Faces of Sanitation Subsidies* (Geneva, Water Supply and Sanitation Collaborative Council, 2009); and Sophie Trémolet, Pete Kolsky and Eddy Perez, *Financing On-site Sanitation for the Poor: A Six Country Comparative Review and Analysis* (Washington, D.C., World Bank Water and Sanitation Programme, January 2010).

2. Налоги и государственное финансирование

25. Хотя сборы по тарифам и абонентская плата могут частично покрывать расходы на предоставление водоснабжения и санитарных услуг, они редко покрывают все связанные с этим расходы, особенно расширение обслуживания с целью охвата новых или недостаточно охваченных районов. Это справедливо в отношении как развитых, так и развивающихся стран. Например, в Японии государственные субсидии составляют 7 процентов от капиталовложения в эти секторы, в то время как в Португалии 31 процент финансирования в секторе водоснабжения и санитарии предоставляется с помощью финансирования за счет национальных и муниципальных бюджетов, а не за счет абонентской платы (<http://insaar.inag.pt/index.php?id=31>)³⁰.

26. Поэтому для обеспечения финансирования необходима поддержка со стороны правительства по нескольким причинам. Во-первых, зачастую оно является основным источником финансирования капиталоемких проектов в области инфраструктуры, таких как строительство очистных сооружений для обработки сточных вод³¹. Более того, в тех случаях, когда расширение доступа преду-

³⁰ Организация экономического сотрудничества и развития, *Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services*, p. 72.

³¹ Всемирный совет по водным ресурсам, «Третий Всемирный форум по водным ресурсам и

смаатривает проведение работ в необслуживаемых и бедных районах, таких как трущобы или другие неофициальные поселения, где первоначальные расходы высоки, а краткосрочный возврат на капиталовложения является низким, государства, возможно, являются единственными участниками, готовыми и способными осуществлять эти крупномасштабные проекты.

27. Во-вторых, правительственное финансирование в форме субсидий, возможно, необходимо для повышения доступности обслуживания для семейств с низким доходом. Один из важных с точки зрения прав человека вопросов заключается в том, должны ли программы правительственных субсидий быть универсальными или целевыми по своему характеру³². Целевые субсидии, направленные на обеспечение охвата только нуждающихся слоев населения, отражают ту реальность, когда в бюджетах ограничен тот объем ресурсов, который государства могут выделить тому или иному сектору³³. При этом ожидается, что те, кто сами могут заплатить за эти услуги, должны сделать это. В соответствии с этим государства могут предпринять такие меры, как проверка и выявление лиц, способных заплатить за эти услуги.

28. Обеспечение того, что целевые субсидии поступают предполагаемым бенефициарам, может быть сложным и дорогим занятием. Особенно важно обеспечить, чтобы целевые субсидии не служили прикрытием для фаворитизма в интересах определенных групп на основе политических связей и не расхищались элитами, поскольку это могло бы усугубить неравенство между группами или религиями. В этом отношении особенно важно, чтобы процесс распределения и критерии соответствия предъявляемым требованиям были бы справедливыми, разумными, объективными и прозрачными³⁴. В тех случаях, когда трудно выявить нуждающихся лиц, возможно, окажется целесообразной всеобщая система субсидий для того, чтобы гарантировать, что люди, наиболее нуждающиеся в получении помощи, действительно получают ее. При отсутствии системы проверки распределения, возможно, универсальные системы также будут более дешевыми в эксплуатации. В целом государства должны иметь систему гарантий того, чтобы нуждающиеся в получении помощи для подключения к системам водоснабжения и санитарии семьи получали такую помощь с учетом потребностей настоящих и будущих поколений и при эффективном использовании ресурсов.

29. В тех случаях, когда отдельные лица или домашние хозяйства сами организуют свои локализованные службы, может оказаться необходимым предоставлять им субсидии для обеспечения непрерывного доступа к воде и санитарным услугам. В некоторых случаях выдаются субсидии на строительство источников водоснабжения, однако их редко выделяют на функционирование и эксплуатацию. Очень малая поддержка оказывается правительствами для ока-

Глобальное партнерство по водным ресурсам: *Финансирование водоснабжения для всех*.

³² В своем готовящемся докладе Совету по правам человека о современных методах (который должен выйти под символом A/HRC/18/33/Add.1) Специальный докладчик описывает общие виды субсидий, используемых государствами для поддержания доступности водоснабжения и санитарных услуг.

³³ Thandika Mkandawire, "Targeting and universalism in poverty reduction", Social Policy and Development Programme, paper No. 23 (United Nations Research Institute for Social Development, December 2005).

³⁴ Доклад независимого эксперта по вопросу о правах человека и крайней нищете (A/HRC/11/9), пункт 39.

зания домашним хозяйствам помощи в отношении безопасной ликвидации содержимого туалетов и фекальных ям. Отсутствие внимания к вопросу о поддержании их в порядке приводит к опасности регресса и, в потенциале, к нарушению законов о правах человека. Применение таких подходов, как полный охват санитарными услугами на базе общин, позволил получить ценный опыт, особенно с точки зрения распределения средств в направлении создания потенциала для общин, субсидий на строительство уборных с целью обеспечения того, что они будут поддерживаться в должном порядке и эффективно использоваться.

3. Международная помощь

30. В тех случаях, когда вкладов домашних хозяйств и правительственных расходов недостаточно для реализации прав на водоснабжение и санитарии, международная помощь зачастую вносит свой вклад в их финансирование³⁵. Для того чтобы в максимальной степени использовать имеющиеся ресурсы в соответствии с принципом прогрессивной реализации, страны имеют обязательство обращаться при необходимости за получением международной помощи³⁶. В свою очередь страны, имеющие возможность оказывать помощь, имеют обязательство оказывать эту помощь таким образом, чтобы это соответствовало принципам в области прав человека³⁷. Это обязательство международного сотрудничества применимо к государствам-участникам соответствующих договоров в области прав человека в целом и не касается какого-либо конкретного государства (E/CN.4/2006/WG.23/2, пункт 50).

31. Хотя в течение последнего десятилетия и наблюдается тенденция к расширению внутригосударственного финансирования, международная помощь продолжает оставаться основным источником финансирования сектора водоснабжения и санитарии во многих развивающихся странах и многих странах, находящихся на переходном этапе³⁸. Тем временем доля международной помощи, поступающей в сектор водоснабжения и санитарии, в течение последнего десятилетия³⁹ сократилась и заслуживает большего приоритета при финансировании с учетом тех существенных преимуществ, которые дает расширенный доступ к этим услугам (см. ниже).

32. В нынешней экономической обстановке государствам, активно опирающимся на международную помощь для получения поддержки в деле реализации права на доступ к воде и санитарным услугам, следует стремиться к повышению приоритетности финансирования сектора водоснабжения и санитарии в рамках имеющихся ресурсов помощи, принимая в то же время меры по

³⁵ Всемирный совет по водным ресурсам, «Третий форум по водным ресурсам и Глобальное партнерство по водным ресурсам — финансирование водоснабжения для всех», стр. 2.

³⁶ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 2, пункт 1, и замечание общего характера № 3 (1990) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пункт 13.

³⁷ Устав Организации Объединенных Наций, статьи 55 и 56; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 11; замечание общего характера № 3 (1990) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пункты 13 и 14.

³⁸ «ООН-Водные ресурсы, Глобальная ежегодная оценка», пункт 46.

³⁹ Там же, стр. 15.

сохранению прогресса в направлении достижения этих прав даже в условиях отсутствия заметного увеличения финансирования.

33. Этот процесс начинается с обоснованного планирования по секторам, включая разработку как единой общесекторальной политики, так и конкретных целей. Существуют доказательства того, что без наличия четкой общенациональной основы политики обеспечить эффективное и действенное оказание услуг представляется особенно трудным⁴⁰. Кроме того, когда международные доноры рассматривают вопрос о том, в каких секторах прежде всего производить капиталовложения, они обычно приводят в пример наличие хорошо разработанных секторальных планов в качестве важнейшего фактора, влияющего на принятие ими решений⁴¹. Тем временем секторальное планирование должно начинаться с всеобъемлющей оценки имеющихся ресурсов и текущего положения в области реализации прав на доступ к воде и санитарным услугам с точки зрения как общего доступа, так и доступности по цене, приемлемости и качества⁴².

34. Если развивающиеся страны обязаны предпринимать шаги для обеспечения того, чтобы международная помощь поступала в секторы водоснабжения и санитарии на постоянной основе и обеспечивала прогрессивную реализацию, международные доноры имеют соответствующие обязательства содействовать этому процессу. Международная помощь должна оказываться с соблюдением принципов, изложенных в Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи и Аккрской программе действий, обеспечивая, чтобы соглашения об оказании помощи соответствовали международным законам в области прав человека, а приоритеты оказания помощи соответствовали рамкам национальной политики их партнеров в области развития⁴³.

35. Кроме того, средства на предоставление водоснабжения и санитарных услуг мобилизуются за счет получения займов и субсидий от международных финансовых организаций и доноров. Эти структуры должны действовать с целью ликвидации неуместных положений, являющихся составной частью этих финансовых договоренностей⁴⁴. Если выделение средств на цели развития обусловлено принятием конкретной макроэкономической политики, это может приводить к сокращению государственных расходов, которые в ином случае могли бы содействовать реализации прав на предоставление доступа к воде и санитарным услугам⁴⁵. Приватизация государственных активов, в том числе поставщиков водоснабжения и услуг санитарии может также зависеть от выставленных условий. Хотя участие частного сектора не запрещено законами о правах человека, без одновременного осуществления конкретных мер по регулированию предоставления услуг и сохранению приемлемого по цене доступа для всех существует значительный риск того, что такое участие может умень-

⁴⁰ Там же, стр. 38.

⁴¹ Там же, стр. 22.

⁴² Дополнительную информацию о национальном планировании с точки зрения прав человека можно получить в докладе, представленном Специальным докладчиком Совету по правам человека на его восемнадцатой сессии (A/HRC/18/33).

⁴³ Парижская декларация, пункт 16.

⁴⁴ Аккрская программа действий (A/63/539, приложение), пункт 18.

⁴⁵ См. доклад независимого эксперта о влиянии иностранных задолженностей и других соответствующих международных финансовых обязательствах государств (A/65/260), раздел В.

шить стимулы для расширения и улучшения доступа в недостаточно охваченных районах, способствуя при этом более низкой отчетности и более высоким расходам для семей.

4. Поддержка частного сектора и неправительственных организаций

36. Финансирование со стороны частного сектора происходит главным образом в тех случаях, когда необходимо сократить разрывы в обслуживании, возникающие в результате нехватки правительственной поддержки. Например, поставщики воды играют значительную, хотя и зачастую неформальную роль в неохваченных официальными сетями общинах. Что касается предоставления санитарных услуг, то частные организации занимаются строительством, управлением или эксплуатацией индивидуальных или общественных туалетов, а также продажей мыла и других чистящих продуктов. В целом частный сектор, возможно, занимается сокращением финансовых пробелов, компенсируя некоторые из расходов, связанных с предоставлением водоснабжения и санитарных услуг. Однако финансирование со стороны официального частного сектора, как правило, предоставляется при том понимании, что эти средства будут возмещены, что может служить сдерживающим фактором для предоставления услуг поселениям с низким доходом. Аналогичным образом, неправительственные организации могут играть важную роль, однако их вклад с точки зрения общего финансирования остается минимальным. Специальный докладчик подробно рассмотрел роль частного сектора в оказании поддержки реализации прав на воду и санитарные услуги (см. A/HRC/15/31), повторив, что законы в области прав человека нейтральны в отношении экономических моделей и что государства несут главную ответственность и, как таковые, отвечают за эффективное привлечение и регулирование деятельности частных организаций.

С. Преимущества инвестирования в водоснабжение и санитарные услуги

37. При обсуждении расходов на инвестирование в водные ресурсы и санитарные услуги легко потерять из виду их преимущества. Более того, экономические издержки отказа от капиталовложений в сектор водоснабжения и санитарии потенциально гораздо выше. В развитых странах увеличение срока продолжительности жизни и снижение детской смертности сопровождается экономический рост только после того, как правительства начинают делать существенные капиталовложения в водоснабжение и, что еще более важно, в предоставление санитарных услуг⁴⁶.

38. Экономические преимущества таких усовершенствований огромны. По некоторым оценкам, соотношение расходов-преимуществ достижения целевых показателей как по водоснабжению, так и по санитарии, предусмотренное в целях развития Декларации тысячелетия, составляет 8:1⁴⁷.

39. Предоставление универсального доступа как к водоснабжению, так и к санитарным услугам могло бы обеспечить странам, не являющимся членами Организации экономического сотрудничества и развития, получение преиму-

⁴⁶ ПРООН, «Доклад о развитии человеческого потенциала за 2006 год», стр. 28–31.

⁴⁷ Там же, стр. vi.

ществ в размере 170 млрд. долл. США⁴⁷. Эти преимущества особенно ощущаются в плане улучшения медицинского обслуживания, например за счет сокращения количества заболеваний диареей и экономии на лечении болезней, вызываемых отсутствием доступа к воде и санитарным услугам⁴⁸. Действительно, общий объем издержек, вызываемых глобальными заболеваниями, с точки зрения продолжительности жизни, скорректированной на болезни, можно было бы сократить по крайней мере на 10 процентов за счет капиталовложений в усовершенствование систем водоснабжения и санитарии⁴⁹. Преимущества подключения домашних хозяйств заключаются также в значительном положительном влиянии на сокращение детской смертности; одно проведенное в Аргентине исследование показывает, что расширение подключений домашних хозяйств позволило сократить детскую смертность в наиболее бедных муниципалитетах на 24 процента⁵⁰. Экономические преимущества улучшения доступа к водоснабжению и санитарным услугам включают в себя повышение производительности труда взрослого населения и улучшение посещаемости школ детьми, поскольку и те и другие могут страдать от хронических заболеваний, вызываемых плохими условиями гигиены⁵¹.

40. Нельзя в денежной форме выразить все получаемые преимущества. Такие трудноосязаемые преимущества, как сэкономленное время и сохранение достоинства, заслуживают внимательного рассмотрения с точки зрения их влияния на благосостояние человека. Особенно позитивное влияние на женщин и девочек инвестиций в водоснабжение и санитарные услуги имеет важнейшее значение для реализации правозащитных обязательств, связанных с вопросом гендерного равенства. Также трудно оценить количественно экологические преимущества, но они могут быть огромными, учитывая тот факт, что улучшение водоснабжения и санитарных услуг способствует борьбе с ухудшением состояния окружающей среды.

III. Эффективное распределение ресурсов

A. Права человека и распределение ресурсов

41. Успешная мобилизация ресурсов, необходимых для обеспечения всеобщего доступа, сама по себе не гарантирует успеха в деле полного осуществления прав на водоснабжение и санитарные услуги. Основанные на правах человека принципы содержат три основных положения, которыми государства и международные доноры должны руководствоваться при решении вопроса о распределении ресурсов на цели водоснабжения и санитарии. Во-первых, ресурсы должны первоначально направляться на удовлетворение обязательств, приносящих немедленный эффект⁵². Затем государства могут на этом фундаменте действовать с целью более полной реализации прав и продвигаться к более вы-

⁴⁸ Там же, стр. 25–29.

⁴⁹ Annette Prüss-Üstün and others, *Safer Water, Better Health: Costs, Benefits and Sustainability of Interventions to Protect and Promote Health* (Geneva, World Health Organization, 2008), p. 7.

⁵⁰ R. W. A. Franceys, "Charging to enter the water shop?", p. 210.

⁵¹ Hutton, Haller and Bartram, "Economic and health effects", p. 30.

⁵² Draft guidelines for the realization of the right to safe drinking water and sanitation (see E/CN.4/Sub.2/2005/25), para. 2.3 (a).

соким уровням обслуживания. Во-вторых, государства и доноры должны активно содействовать ликвидации дискриминации в своих программах и политике в области водоснабжения и санитарных услуг, стремясь ликвидировать диспропорции в доступе на основе, в частности, признаков расы, цвета, этнического происхождения, религии, пола, экономического положения или гражданства. И наконец, принцип недопущения регресса предполагает, что ресурсы должны содействовать обеспечению долгосрочной устойчивости усилий, направленных на достижение всеобщей реализации целей. Очень часто это означает оптимальное использование существующих ресурсов и создание необходимой физической и регулирующей инфраструктуры, а также человеческого потенциала, необходимого для освоения дополнительных ресурсов в будущем.

42. Недавние оценки ресурсов, имеющихся для секторов водоснабжения и санитарии, показывают, что они не всегда используются для достижения этих прав. Как на международном, так и на национальном уровне большинство ресурсов используется ради относительно обеспеченных, а не имеющих низкий уровень дохода общин, в которых отсутствует даже базовый доступ⁵³. Кроме того, хотя государства и международные доноры и добились значительного прогресса с точки зрения расширения доступа, соответствующие капиталовложения в функционирование этих систем, их эксплуатацию, создание потенциала и повышение информированности — все, что способствует прогрессу в деле реализации этих прав, — не являются приоритетом. Таким образом, деньги расходуются не в тех местах. В подразделах ниже рассматриваются некоторые ключевые права человека, вытекающие из нынешнего распределения в рамках секторов, и содержатся предложения относительно более эффективного использования ресурсов государствами.

В. Ресурсы не достигают наиболее уязвимые и маргинализированные слои населения

43. Выполнение обязательств, дающих немедленный эффект и связанных с правами на воду и санитарными услугами, означает гарантирование базового доступа всем людям, уделяя при этом приоритетное внимание наиболее уязвимым и маргинализированным лицам и общинам. Однако при нынешнем распределении ресурсов приоритетное внимание этим группам не уделяется, и отсутствует взаимосвязь между объемом помощи, получаемой той или иной страной, и процентом населения, имеющего адекватный доступ к водоснабжению и санитарным услугам⁵⁴.

44. Для этого существует несколько причин, в том числе плохое распределение и плохой контроль в результате отсутствия данных на международном и национальном уровне из-за того, что доноры отдают предпочтение некоторым странам-получателям по геополитическим причинам. На международном уровне большинство доноров конкретно не знают получателей их ресурсов и то, каким образом эти ресурсы распределяются. Лишь немногим более половины из них указывает, что они измеряют влияние их помощи на наиболее бедные слои населения⁵⁵, многие сообщают, что более половины обязательств по

⁵³ «ООН — Глобальная ежегодная оценка водных ресурсов», стр. 26.

⁵⁴ Там же, стр. 33.

⁵⁵ Там же, стр. 35.

предоставлению помощи в секторах водоснабжения и санитарии приходится на страны со средним уровнем дохода⁵⁶. Более того, 7 из 10 стран, получающих наибольший объем помощи на секторы водоснабжения и санитарии, сообщают, что уровень доступа к усовершенствованным системам водоснабжения и санитарии составляет более 90 процентов⁵⁷. Хотя оказание помощи странам со средним уровнем дохода и имеет большое значение, критически важно задать вопрос, достигают ли эти значительные ресурсы тех, кто является наиболее маргинализированным или находится в наиболее неблагоприятном положении, или же эти средства идут на получение доступа для относительно обеспеченных слоев населения.

45. На национальном уровне лишь немногие государства сообщают, что они разработали или последовательно применяют критерии, разработанные для распределения секторальных ресурсов, особенно в том, что касается санитарии⁵⁸. Например, в Индии 166 миллионов человек получили в период с 1995 по 2008 год доступ к улучшенным санитарным условиям, и тем не менее среди наиболее бедного квантиля населения улучшение составило только около 3 процентов⁵⁹.

46. Государства и международные доноры должны уделять приоритетное внимание в своих стратегиях водоснабжения и санитарии обязательствам, имеющим немедленный эффект с точки зрения прав. Доноры должны рассмотреть вопрос о перемещении своего внимания и ресурсов на страны с низким уровнем дохода, в которых уровни базового доступа остаются низкими, или же наоборот, разработать более четкие показатели обеспечения того, что распределение помощи для стран со средним уровнем дохода активно используется в интересах маргинализированных и находящихся в неблагоприятном положении общин. Тем временем государства должны разработать национальные стратегии в области водоснабжения и санитарии, которые подчеркивают роль расширения базового доступа, обеспечивая охват наиболее маргинализированных и лишенных доступа к этим услугам слоев населения. Это также обусловит оказание как на национальном, так и на международном уровнях усиленной финансовой поддержки, необходимой для того, чтобы следить, куда идут эти средства и кто получает от этого преимущество. Кроме того, консультации с общинами являются важным источником информации о том, какие домашние хозяйства наиболее нуждаются в помощи.

47. Нынешние модели финансирования уделяют непропорционально большое внимание коммунальным сетям в городских районах. Крупные системы в городских районах (например, заводы по обработке сточных вод и канализационные трубы) получают гораздо более крупные суммы, чем объекты базового обслуживания в сельских районах и бедных городских районах (например, туалеты, скважины и ручные насосы). В настоящее время 62 процента всей помощи в этом секторе идет на развитие крупных систем, и при этом только 16 процентов — на базовые системы⁶⁰. Это соответствует сокращению финансирования базового обслуживания почти на 10 процентов с 2003 года.

⁵⁶ Там же, стр. 26.

⁵⁷ Там же, стр. 24.

⁵⁸ Там же, стр. 34.

⁵⁹ UNICEF, "Equity fact sheet: MDG 7". Available from www.childinfo.org/files/MDG7.pdf.

⁶⁰ «ООН — Глобальная оценка водных ресурсов», стр. 30.

48. При планировании крупных систем важно изучить вопрос о том, кто выиграет от этого: улучшат ли эти капиталовложения обслуживание тех, кто уже пользуется доступом, или же они позволят охватить те слои населения, которые его сейчас не имеют? Трубопроводная система водоснабжения, как правило, предлагает наивысшее качество воды при самых низких затратах на душу населения из-за экономии масштабов. Однако эти системы должны быть подведены к тем домашним хозяйствам, которые не охвачены или недостаточно охвачены этим видом услуг в полугородских и неофициальных поселениях. В настоящее время преимущества крупномасштабных систем в основном достаются домашним хозяйствам со средним и более высоким уровнем доходов, что усиливает дискриминацию и подчеркивает различие между богатыми и бедными⁶¹.

С. Выбор соответствующих технологий

49. Прогрессивная реализация прав на водоснабжение и санитарии не приводит автоматически к повышению расходов. Различные регионы и контексты потребуют рассмотрения различных технологий. Существуют недорогие альтернативные технологии, но для разработки наиболее подходящих решений для различных контекстов необходимы дальнейшие инновации. Альтернативные технологии могут использоваться для обеспечения эффективного доступа в краткосрочном и среднесрочном планах для тех слоев населения, которые проживают в отдаленных сельских районах или в неформальных городских поселениях. Некоторые из этих альтернативных технологий будут низкозатратными, в то время как другие могут иметь более высокую стоимость, но их будет легче поддерживать и они поэтому станут с течением времени более хорошим капиталовложением. Следует внимательно рассмотреть эти варианты для того, чтобы определить, какая технология наиболее уместна в данном контексте, с тем чтобы полностью реализовать права на водоснабжение и санитарии. Инвестирование в более дорогие технологии необязательно приводит к существенному повышению качества обслуживания⁶². Инвестирование в недорогие, высокоэффективные технологии, тем временем, может существенно сократить объем расходов, необходимых для реализации этих прав⁶³.

50. Специальный докладчик не отвергает категорически какую-то особую технологию и не предлагает, что расширение или улучшение доступа к водоснабжению и санитарии должно выполняться дешевым способом. Недорогие решения в области обеспечения санитарных услуг зачастую являются лишь временными решениями, поскольку надежное обслуживание при долгосрочном улучшении в области общественного здравоохранения обычно достигается за счет более высоких расходов. Государства должны решить, какая технология

⁶¹ Sophie Trémolet, Pete Kolsky and Eddy Perez, *Financing On-site Sanitation for the Poor: A Six Country Comparative Review and Analysis* (Washington, D.C., World Bank Water and Sanitation Programme, January 2010).

⁶² Catarina Fonseca and others, "Life-cycle costs approach for water and sanitation services that last" (WASHCost, April 2011). Available from www.washcost.info/page/121 (log-in required).

⁶³ Guy Hutton and Jamie Bartram, "Regional and global costs of attaining the water supply and sanitation target (target 10) of the Millennium Development Goals, document WHO/HSE/AMR/08/01 (Geneva, World Health Organization, 2008). Available from http://www.who.int/water_sanitation_health/economic/mdg_global_costing.pdf.

уместна исходя из поставленной цели. Если, например, цель заключается в стабилизации доступа к водным ресурсам в неформальном поселении в краткосрочном плане при том условии, что эта община после нескольких лет получит более постоянное обслуживание, тогда такие недорогие варианты, как «водные киоски», обслуживаемые коммунальными предприятиями, возможно, будут приемлемы на ограниченное время.

D. Функционирование и эксплуатация

51. Направление большего объема ресурсов на функционирование и эксплуатацию насуточно необходимо для долгосрочной устойчивости усилий по реализации прав на водоснабжение и санитарию. Семьдесят пять процентов нынешних ежегодных потребностей в ресурсах, требуемых для достижения целей развития в области водоснабжения и санитарии, предусмотренных в Декларации тысячелетия, необходимы для замены и поддержания существующих ресурсов⁶⁴. К сожалению, несмотря на прогресс, достигнутый в расширении охвата услугами в области водоснабжения и санитарии, существуют четкие признаки «пробуксовки», когда общины, получившие доступ к улучшенному обслуживанию, возвращаются к старым стандартам из-за плохой эксплуатации⁶⁵. Например, в Индии примерно 30 процентов всех общин, получивших доступ к улучшенным системам водоснабжения и санитарии, после этого потеряли некоторые или все преимущества этого вида обслуживания⁶⁶. По оценкам, в Африке в любой момент времени 30–40 процентов ручных насосов не функционируют⁶⁷. На покрытие таких расходов в настоящее время идет относительно небольшое количество международной помощи⁶⁸.

52. Инвестиции, которые учитывают стоимость эксплуатации объектов улучшенного водоснабжения или санитарии в течение всего срока их службы или же конкретно нацелены на эксплуатацию и функционирование новых и существующих служб, настоятельно необходимы для того, чтобы избежать такого рода регресса. С точки зрения эффективности затрат также намного более эффективно делать капиталовложения в функционирование и эксплуатацию систем, чем возобновлять проект после того, как его постигла неудача⁶⁹.

⁶⁴ «ООН — Глобальная ежегодная оценка водных ресурсов», стр. 21.

⁶⁵ Fonseca and others, “Life cycle costs approach for water and sanitation services that last”.

⁶⁶ Ton Schouten and others, “Taking a service delivery approach to monitoring water supply in low-income areas and implications for the Joint Monitoring Programme” (WASHCost, International Water and Sanitation Centre, 2011), sect. 1.1. Available from www.washcost.info/redir/.../Monitoring_sustainability_JMP_Berlin.pdf (log-in required).

⁶⁷ Там же.

⁶⁸ «ООН — Глобальная ежегодная оценка водных ресурсов», стр. 32. Из 27 международных доноров 8 помогли делать разбивку своих капиталовложений в соответствии с новыми видами услуг, увеличенным уровнем обслуживания или обработки, а также сохранить или заменить существующее обслуживание, при этом в последнем случае было получено только 13 процентов помощи.

⁶⁹ Fonseca and others, “Life cycle costs approach for water and sanitation services that last”.

Е. Децентрализация и создание потенциала

53. Долгосрочный успех в деле реализации прав на водоснабжение и санитарии требует также капиталовложений в правительственный и человеческий потенциал, особенно на местном уровне. Децентрализация ответственности за управление службами водоснабжения и санитарии может повысить их эффективность, а значит и устойчивость, в то же время повышая транспарентность, подотчетность и учет местных потребностей⁷⁰. Эти атрибуты децентрализации не носят автоматический характер, и центральное правительство сохраняет за собой важную роль мониторинга в том, что касается прав человека. В частности, центральное правительство должно обеспечивать уделение приоритетного внимания наиболее маргинализированным и уязвимым группам населения и принимать необходимые меры (например, с помощью обусловленных или целевых денежных переводов местным властям), с тем чтобы избежать перенаправления и присвоения капиталовложений привилегированными слоями населения или другими секторами.

54. Местные органы власти редко обладают финансовым или техническим потенциалом, необходимым для рассмотрения вопроса о доступе, доступности и качестве услуг. Децентрализованная ответственность за предоставление услуг в области водоснабжения и санитарии не является эффективной, если она не сопровождается поддержкой местных органов власти по мере того, как они учатся модифицировать тарифные планы и/или структуры субсидий, планировать новые проекты или мобилизовывать дополнительные ресурсы. Однако сообщается о наличии нескольких новых источников оказания поддержки совершенствованию потенциала⁷¹. Местные органы власти обычно не получают достаточно ресурсов для оплаты всех их обязательств, и лишь немногие в состоянии самостоятельно обеспечить сбор средств. Одно проведенное недавно исследование показывает, что только около трети государственных расходов на водоснабжение и санитарии идет в бюджеты местных органов власти⁷².

55. Для того чтобы обеспечить полное соблюдение своих обязательств по прогрессивной реализации прав на водоснабжение и санитарии с максимальным использованием имеющихся ресурсов, государства, предпочитающие децентрализовать контроль над водоснабжением и санитарией, должны повышать эффективность и действенность этого процесса путем выделения дополнительных ресурсов на создание потенциала на местном уровне. Инвестиции в создание потенциала должны быть сосредоточены, главным образом, на двух областях. Во-первых, государства и международные доноры должны выделять больше ресурсов на поддержание способности местных органов власти финансировать проекты и независимо расширять услуги, обеспечивая при этом использование ресурсов в интересах наиболее нуждающихся слоев. Это не просто вопрос выделения местным органам власти большего количества средств — это может включать улучшение кредитоспособности местных орга-

⁷⁰ Meera Mehta and Dinesh Mehta, *Financing Water and Sanitation at Local Levels* (London, WaterAid, January 2008), p. 45. Available from www.wateraid.org/documents/plugin_documents/financing_water_and_sanitation_at_local_levels.pdf.

⁷¹ «ООН — Ежегодная глобальная оценка водных ресурсов», стр. 46.

⁷² Mehta and Mehta, *Financing Water and Sanitation at Local Levels*, p. 46.

нов власти и их способности привлекать свои собственные источники внешнего финансирования⁷³.

56. Во-вторых, необходимо выделять больше средств на повышение способности местных участников процесса использовать дополнительные ресурсы, а также управлять службами водоснабжения и санитарии и предоставлять эти услуги. Это означает более практическую подготовку кадров по вопросам эксплуатации и сохранения усовершенствований в области водоснабжения и санитарии, а также административную подготовку кадров по вопросам планирования и составления бюджетов новых проектов, сбора поступлений и, в некоторых случаях, осуществления программы субсидий⁷⁴.

Е. Регулирование

57. Как и в отношении создания потенциала, прогресс в отношении реализации прав на водоснабжение и санитарию не может быть устойчивым, если он не происходит в рамках четкой правовой системы⁷⁵. Национальные регулирующие рамки содействуют осуществлению прав рядом способов, например путем установления четких целей и ориентиров для реализации; разъяснения и согласования сферы ответственности различных участников процесса; установления минимальных стандартов качества, доступности и доступа; и повышения отчетности путем создания стимулов для соблюдения правил⁷⁶. Регламентирующие рамки позволяют правительствам уделять приоритетное внимание не получающим или недополучающим такое обслуживание слоям населения и могут способствовать формированию основы для программ субсидирования и других гарантий для семей с низким уровнем доходов⁷⁷.

Г. Повышение информированности и расширение охвата общин

58. Расширение сферы охвата и обеспечение устойчивости водоснабжения и санитарного обслуживания зависят не только от финансирования и строительства новых объектов. Государства также обязаны повышать уровень образования общин в отношении гигиеничного использования воды и санитарных услуг⁷⁸. Выделение ресурсов на цели повышения уровня образования общин в

⁷³ World Water Council, *Enhancing Access to Finance for Local Governments: Financing Water for Agriculture*, p. 5. See also World Water Council, Third World Water Forum and Global Water Partnership, *Financing Water for All*, p. 15.

⁷⁴ Там же.

⁷⁵ Замечание общего характера № 15 (2002) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пункты 16, 47 и 48.

⁷⁶ World Water Council, Third World Water Forum and Global Water Partnership, *Financing Water for All*, p. 9. See also Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), American Association for the Advancement of Science (AAS), Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) and United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), *Manual on the Right to Water and Sanitation* (2008), p. 37; available from www.cohre.org/sites/default/files/manual_on_the_right_to_water_and_sanitation_2008.pdf.

⁷⁷ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Working Group on Regulation and Private Sector Participation in Sub-Saharan Africa, "Sharing the Experience on Regulation in the Water Sector" (April 2004). Available from www.gtz.de/de/dokumente/en-regulation-water-sector-africa.pdf (accessed 10 August 2011).

⁷⁸ Замечание общего характера № 15 (2002) Комитета по экономическим, социальным и

отношении использования и преимуществ водоснабжения и санитарии и проведение с ними консультаций в отношении их конкретных потребностей имеют ряд преимуществ, в том числе таких, как: обеспечение того, что эти услуги используются правильно и так, чтобы поддержать их долгосрочную эксплуатацию объектов; улучшение участия местного населения, повышение транспарентности и подотчетности; обеспечение того, чтобы все объекты были приемлемыми с точки зрения культурных потребностей общин; и повышение общего уровня общественного здоровья. Несмотря на эти преимущества, большинство стран все еще имеют ограниченные возможности в плане выделения дополнительных ресурсов в этой области⁷⁹. Международная поддержка также остается на низком уровне и составляет всего 1 процент от общего объема помощи сектору в 2008 году⁸⁰.

59. Информационно-пропагандистская деятельность также может заложить основу для более эффективного расширения обслуживания в будущем. Выделение ресурсов на эти мероприятия может зачастую приводить к повышению спроса и, следовательно, к усилению политической воли. Необходимость создания спроса особенно важна в отношении санитарных услуг, когда преимущества улучшения обслуживания не являются сразу очевидными, а барьеры на пути к доступу к таким услугам могут быть высоки⁸¹. Хотя преимущества обеспечения доступа к водным ресурсам более очевидны, повышение информированности общин все еще может играть важную роль в распространении информации о программах субсидий⁸². К счастью, государства начинают признавать важность выделения ресурсов на повышение уровня информированности общин, что отражено, например, в принятой в 2008 году Декларации Этековини, содержащей обязательство увеличить компонент санитарии и гигиены в национальных стратегиях сокращения масштабов нищеты⁸³.

IV. Оценка наличия ресурсов

60. Государства не могут производить реалистичные оценки того, где и каким образом следует расходовать ресурсы, если они не могут точно оценить запасы имеющихся ресурсов. По различным причинам, в том числе из-за организационной раздробленности, отсутствия транспарентности и отсутствия механизмов мониторинга индивидуальных взносов, сейчас трудно точно измерить или проследить объем ресурсов, приходящих в сектор или покидающих его. В на-

культурным правам, пункт 25; и Центр по правам на жилье и проблемам выселения (ЦПЖВ), ААС, Комитет по вопросам социального развития (КСР) и ООН-Хабитат, «Руководство по праву на водоснабжение и санитарную», стр. 106.

⁷⁹ Stockholm International Water Institute (SIWI) and WHO, *Securing Sanitation: The Compelling Case to Address the Crisis* (Stockholm, 2005), p. 25. Available from www.who.int/water_sanitation_health/hygiene/securing sanitation.pdf.

⁸⁰ «ООН — Глобальная ежегодная оценка водных ресурсов», стр. 30.

⁸¹ SIWI and WHO, *Securing Sanitation*, pp. 24 and 25.

⁸² Sophie Trémolet, “World Water Day: a global inundation of funds is not enough”, *The Guardian*, 22 March 2011. Available from www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/mar/22/world-water-day-sanitation-hygiene.

⁸³ Обязательство № 4 Декларации Этековини, принятой второй Африканской конференцией по санитарии и гигиене, состоявшейся в Дурбане, Южная Африка, 18–21 февраля 2008 года. Текст Декларации можно получить на сайте www.african3.com/Images/eThekwiniafricaSan.pdf.

стоящем разделе кратко рассматриваются эти препятствия и даются некоторые предварительные рекомендации для улучшения положения дел.

А. Проблемы с раздробленностью

61. Раздробленность (фрагментация), т.е. ситуация, когда ресурсы и ответственность распределены по целому ряду организаций и проектов, каждая из которых имеет свои собственные правила и цели, представляет главную задачу и проблему на пути к точному измерению ресурсов⁸⁴. Поскольку водоснабжение и санитария охватывают целый ряд секторов начиная от государственного здравоохранения до жилищного хозяйства, они особенно зависят от этих секторов⁸⁵.

62. Раздробленность очень часто происходит горизонтально между организациями, когда секторальная помощь управляется различными министерствами правительства; например, одно регулирующее агентство может отвечать за тарифы, а другое — контролировать качество воды. В таких случаях фрагментация, т.е. раздробленность, не всегда является особенно неэффективной и не представляет собой серьезной угрозы для отслеживания ресурсов. Однако она становится проблемой в тех случаях, когда многочисленным организациям поручают аналогичные функции или когда одна организация отвечает за разработку политики, а другая — контролирует условия выделения ассигнований⁸⁶. Горизонтальная фрагментация также создает проблемы донорам на международном уровне⁸⁷. Например, при обсуждении комплектов предоставления помощи индивидуальные доноры часто стремятся выработать с правительствами персонализированные, внебюджетные договоренности. Эти договоренности могут подрывать способность государства контролировать все имеющиеся ресурсы при разработке стратегий для этого сектора⁸⁸. Специальный докладчик выразила озабоченность по поводу проблем, создаваемых горизонтальной фрагментацией, в докладах о ее поездках в Коста-Рику и Египет (A/HRC/12/24/Add.1 и Corr.1, пункт 61, и A/HRC/15/31/Add.3 и Corr.1, пункт 13), однако обсуждение со многими экспертами показали, что эти проблемы носят системный характер в секторах водоснабжения и санитарии во всем мире.

63. Фрагментация может также носить вертикальный характер, возникая не только между министерствами, но и между национальными, субнациональными и местными учреждениями. Она часто возникает в контексте децентрализации, если не сопровождается согласованной национальной политикой или четкой регламентирующей базой⁸⁹. Каналы финансирования зачастую носят весьма запутанный характер, приводя к дорогостоящему дублированию и совпаде-

⁸⁴ Mehta and Mehta, *Financing Water and Sanitation at Local Levels*, p. 59.

⁸⁵ ПРООН, «Доклад о развитии человеческого потенциала за 2006 год», стр. 12 и 61.

⁸⁶ Там же.

⁸⁷ Там же, стр. 70 и 71.

⁸⁸ Tom Slaymaker and Peter Newborne, "Implementation of water supply and sanitation programmes under PRSPs: synthesis of research findings from sub-Saharan Africa" (London, Overseas Development Institute, August 2004). Available from www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=1663&title=water-supply-sanitation-prsps-synthesis-research-sub-saharan-africa.

⁸⁹ Mehta and Mehta, *Financing Water and Sanitation at Local Levels*, p. 59.

ниям⁹⁰ и к несогласованным стандартам в той стране, в которой они могут применяться. Специальный докладчик представила свои замечания в отношении дублирующей роли центрального правительства при обеспечении прав на водоснабжение и санитарные услуги в контексте мер по децентрализации с целью обеспечения предоставления этих услуг, особенно в своих докладах о ее поездках в Словению и Соединенные Штаты Америки⁹¹.

64. С точки зрения измерения имеющихся ресурсов, фрагментация создает несколько препятствий, например достаточно часто возникает ситуация, когда несколько организаций на национальном или местном уровнях будут иметь точку доступа к сектору водоснабжения и санитарии в рамках их более широкого портфеля ответственности. Поскольку учет в бюджете каждого агентства вклада в работу этого сектора может быть выражен с точки зрения этих более крупных функций (например, инициативы в области государственного здравоохранения, инициативы в области жилищного сектора, экологические инициативы и т.д.), государствам трудно точно установить то количество ресурсов, которые они выделяют на водоснабжение и санитарию⁹². Кроме того, если ресурсы распределены по нескольким различным счетам, трудно контролировать их выделение⁹³. Например, единый счет в министерстве финансов, который консолидирует всю наличность правительства и позволяет отслеживать, каким образом расходуются эти средства и на кого⁹⁴, является одним из способов решения этой проблемы.

65. Аналогичным образом, когда многочисленные агентства и участники процесса сосредотачивают свое внимание на одном и том же секторе, существует большая вероятность расточительного дублирования служб. Например, в докладе о картографировании точек доступа к источникам водоснабжения в Малави было установлено, что в результате отсутствия координации новые источники водоснабжения бурились рядом с уже существующими скважинами, в то время как слабоохваченные районы по-прежнему игнорировались⁹⁵. В соответствии с этим, даже если и возможно определить, сколько средств государство тратит на водоснабжение и санитарию в тот или иной момент времени, намного труднее определить то количество ресурсов, которое могло бы иметься, если бы устранить эти потери. И наконец, различные организации, включая международных доноров, могут иметь различные механизмы контроля за водоснабжением и санитарией, которые используют различные критерии и уни-

⁹⁰ Там же, стр. 28.

⁹¹ A/HRC/18/33/Add.2, пункт 48, призыв к правительству Словении вмешаться в деятельность муниципалитетов, не выполняющих свои обязательства в области прав человека в отношении цыганского населения, и A/HRC/33/Add.4 (готовится к выпуску), содержащий призыв к введению обязательного федерального стандарта в отношении доступности этих услуг в Соединенных Штатах Америки.

⁹² ПРООН, «Доклад о развитии человеческого потенциала за 2006 год», стр. 62.

⁹³ Там же, стр. 61.

⁹⁴ Ehtisham Ahmad, "Macro, fiscal and decentralization options to address marginality: reaching the extreme poor", paper prepared for the International Roundtable Conference on Marginality and Extreme Poverty: Towards Inclusive Development for and with the Poorest, held at the Centre for Development Research, University of Bonn, Germany, from 20 to 22 June 2011.

⁹⁵ Katharina Welle, "Learning for advocacy and good practice: WaterAid water point mapping: report of findings based on country visits to Malawi and Tanzania", WaterAid Report (London, Overseas Development Institute, December 2005). Available from www.odi.org.uk/resources/download/2952.pdf.

кальные методологии. Это создает проблему для правительств, надеющихся осуществить национальную стратегию в области водоснабжения и санитарии, поскольку приводит к различным оценкам потребностей и расходов⁹⁶.

66. Специальный докладчик подчеркнула важность национального планирования и четкого распределения обязанностей с целью обеспечить эффективную реализацию прав на водоснабжение и санитарию (см. A/HRC/18/33). Поэтому государства должны серьезно относиться к взятым на себя обязательствам по координации деятельности различных участников процесса на всех уровнях и принять всеобъемлющую общесекторальную политику в отношении водных ресурсов и санитарии⁹⁷.

В. Проблемы с транспарентностью

67. Ограниченная транспарентность в секторах водоснабжения и санитарии представляет собой еще одну ключевую проблему в плане точной оценки ресурсов. Транспарентное составление бюджета для сектора водоснабжения и санитарии насущно необходимо для устойчивости и долгосрочного успеха усовершенствования в этом секторе, поскольку оно позволяет обеспечить предсказуемость, планировать и справедливо распределять ресурсы и координировать объекты среди различных учреждений. Транспарентное составление бюджетов может также служить основой для информационно-пропагандистской деятельности и ведения отчетности в рамках уязвимых или не получающих достаточное обслуживание общин⁹⁸.

68. Низкий уровень транспарентности при составлении бюджетов является главным образом следствием отсутствия детального составления бюджета. Слишком часто национальные бюджеты не учитывают должным образом то, как, где и кем будут распределяться расходы в секторе водоснабжения и санитарии. Эта проблема тесно увязана с горизонтальной фрагментацией, упоминавшейся выше, поскольку водоснабжение и санитария рассматриваются в рамках многочисленных, более широких портфелей заказов. Даже если бюджеты носят достаточно подробный характер, доступ к информации о бюджете все еще может быть ограниченным. Конкретные инициативы в области водоснабжения и санитарии, такие как ВОШКост (www.washcost.org) и проводимая механизмом «ООН-Водные ресурсы» Ежегодная глобальная оценка состояния санитарии и качества питьевой воды, предпринимают важные шаги в направлении улучшения контроля за финансированием этих секторов и обеспечения улучшенного доступа к информации для частных лиц и организаций. В последние годы значительно активизировалась работа по мониторингу составления бюджетов с учетом прав человека, что создает важные инструменты для гражданского общества и других участников процесса, позволяя им требовать доступ к информации и отслеживать бюджетные ассигнования с целью обеспечить отчетность правительств за соблюдение ими своих обязательств в области прав человека. Эта работа предусматривает дезагрегирование бюджетов по ре-

⁹⁶ ВОЗ и ЮНИСЕФ, «Совместная программа мониторинга водоснабжения и санитарии» (www.wssinfo.org/country-collaborations/data-reconciliation).

⁹⁷ Замечание общего характера № 15 (2002) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пункт 51.

⁹⁸ ПРООН, «Доклад о развитии людского потенциала за 2006 год», пункт 63.

гионам и группам и может оказать большое влияние на понимание того, распределяются ли средства в соответствии с правозащитными обязательствами. Отслеживание государственных расходов имеет также большое значение для оценки того, были ли эти средства фактически израсходованы в соответствии с заявленным намерением в бюджете.

69. Даже транспарентное составление бюджетов может редко учитывать дополнительные внебюджетные ресурсы, затрачиваемых на водоснабжение и санитарную инфраструктуру международными донорами и неправительственными организациями, которые зачастую хотят руководить осуществлением их проектов независимо от правительств. Выделяемые при этом на такие проекты ресурсы почти никогда не регистрируются в общенациональных бюджетах. В тех случаях, когда государства полагаются на международные взносы для выполнения большей части своей работы в секторе водоснабжения и санитарии, это означает, что у правительства и общин имеется мало сведений о фактическом объеме капиталовложений. Например, в 2006 году в Малави, по оценкам, внебюджетное финансирование со стороны неправительственных организаций в три раза превышало учетные цифры по ежегодному бюджету на водоснабжение и санитарную инфраструктуру⁹⁹.

70. Отсутствие транспарентности может также препятствовать точной оценке ресурсов в тех случаях, когда государства заключают контракты на предоставление услуг с частным сектором, особенно с учетом того, что информация о конкурсных торгах и контрактах, как правило, не обнародуется¹⁰⁰. Специальный докладчик подчеркнула важность обеспечения транспарентности участия частного сектора, особо отметив, что документы о круге ведения и окончательные тексты договоров должны предоставляться общественности для изучения и формулирования замечаний (A/HRC/15/31, пункт 36). Частные подрядчики также иногда специально занижают стоимость предложений по контрактам, искусственно занижая расходы с целью получения контрактов, а затем добиваются более благоприятных условий уже в ходе двусторонних переговоров по контрактам, которые Специальный докладчик выделила как противоречащие требованиям в области прав человека.

71. При всех формах финансирования отсутствие прозрачности может создать стимулы для перенаправления ресурсов, для дачи или получения взяток и другого аморального поведения. Такая деятельность приводит к повышению издержек, о чем сообщается редко, оставляя правительства и отдельные учреждения без четкого понимания того, сколь же денег фактически имеется на водоснабжение и санитарную инфраструктуру¹⁰¹. Например, по оценкам организации «Трансперенси интернешнл» коррупция может повысить стоимость достижения це-

⁹⁹ African Ministers' Council on Water, *Getting Africa on Track to Meet the MDGs on Water and Sanitation; a Status Review of Sixteen African Countries* (December 2006), p. 47.

¹⁰⁰ Nila Ardhanie, "Water privatisation in Indonesia", in B. Balanyá and others (eds.), *Reclaiming Public Water: Achievements, Struggles and Visions from Around the World* (Amsterdam: Transnational Institute and Corporate Europe Observatory, 2005), p. 227; and Violeta Petrova, "At the frontiers of the rush for blue gold: water privatization and the human right to water", *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 31, No. 2 (2006), pp. 577-614.

¹⁰¹ Всемирный совет по водным ресурсам, третий Всемирный форум по водным ресурсам и Глобальное партнерство по водным ресурсам, «Финансирование водных ресурсов для всех», стр. 10.

ли 7.С Целей тысячелетия в области развития к 2015 году почти на 50 млрд. долл. США¹⁰².

С. Отсутствие измерений индивидуальных взносов

72. Как разъяснялось выше, индивидуальные и семейные взносы могут играть важную роль в деле расширения и улучшения доступа к водоснабжению и санитарии. В докладе о развитии человеческого потенциала дается пример Китая, в котором наблюдается быстрый прогресс в деле расширения доступа к санитарным услугам в сельских районах, при этом 70 процентов финансирования этих усовершенствований поступает от домашних хозяйств¹⁰³. Ценность этих взносов, однако, редко учитывается в проводимой государствами оценке издержек.

73. Исключительно трудно отслеживать эти взносы и учитывать их в рамках общего планирования и составления бюджетов. Хотя абонентскую оплату за услуги по водоснабжению и санитарии достаточно легко контролировать, сложнее контролировать, сколько денег тратят домашние хозяйства на получение и сохранение доступа к этим услугам, особенно в случае централизованного обслуживания. Особенности прав человека требуют рассмотрения этих расходов, поскольку они влияют на доступность водоснабжения и санитарии. Эта информация насущно необходима для понимания того, каким секторам населения и какая помощь требуется для того, чтобы обеспечить их доступ к водоснабжению и санитарии. Значительный уровень расходов, зачастую необходимых для получения или сохранения домашними хозяйствами доступа к водоснабжению или санитарии, может послужить барьером для людей, проживающих в условиях бедности.

V. Выводы и рекомендации

74. В настоящем докладе рассматриваются различные проблемы с финансированием доступа к водным ресурсам и санитарии для реализации этих прав человека. Обеспечение водоснабжения и санитарии для всех потребует значительно больше ресурсов для обеспечения устойчивого охвата миллиардов людей, которые все еще не имеют доступа к этим услугам. Однако необходимо не только выделять дополнительные ресурсы, но и лучше использовать существующие, с тем чтобы отдавать приоритет наиболее нуждающимся и маргинализированным слоям населения. Кроме того, составление более прозрачных бюджетов и улучшение координации позволят добиться более четкого понимания объема имеющихся ресурсов для разрешения кризиса в области водоснабжения и санитарии.

75. На основании содержащихся в настоящем докладе данных Специальный докладчик рекомендует государствам:

а) в рамках общенациональных бюджетов и официальной помощи в целях развития следует отдавать приоритет финансированию водоснаб-

¹⁰² *Global Corruption Report 2008: Corruption in the Water Sector* (New York, Cambridge University Press, 2008), p. 10. Available from www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2008.

¹⁰³ ПРООН, «Доклад о развитии человеческого потенциала, 2006 год», стр. 128.

жения и санитарных услуг с уделением особого внимания расширению доступа к ним полностью или частично неохваченных слоев населения. Это должно включать меры по выявлению наиболее маргинализированных, обездоленных и находящихся в неблагоприятном положении слоев населения с точки зрения доступа к водоснабжению и санитарным услугам и конкретные инициативы по улучшению их положения;

b) обеспечить, чтобы расходы домашних хозяйств, будь то абонентская плата и другие виды сборов, оставались доступными, включая создание дополнительных систем по оказанию помощи домашним хозяйствам с низким доходом в получении и сохранении доступа к водоснабжению и санитарным услугам;

c) увеличить процент международной помощи, выделяемой на водоснабжение и санитарии и включить компонент прав человека;

d) обеспечить отчетность по финансированию секторов от всех участников деятельности, включая доноров, частные и неправительственные организации, с целью получения информации о выделяемых на сектора ресурсах и о том, каким образом они распределяются;

e) уделять приоритетное внимание расходам на системы, которые с большей вероятностью обеспечивают охват наиболее маргинализированных и находящихся в неблагоприятном положении слоев населения, обеспечивая также водоснабжение неофициальных поселений по трубопроводам и проведение с общинами консультаций по целому диапазону технологий, имеющихся для обеспечения устойчивого доступа;

f) учитывать стоимость эксплуатации и поддержания систем при рассмотрении вопроса о капиталовложениях с целью обеспечения устойчивости;

g) инвестировать ресурсы в создание потенциала местных органов власти в случае децентрализации;

h) инвестировать ресурсы в эффективное обеспечение регулирования при наличии необходимого опыта;

i) инвестировать ресурсы в информационно-пропагандистскую деятельность о важности водоснабжения, санитарии и гигиены как средства стимулирования спроса на эти услуги;

j) обеспечить как горизонтальную, так и вертикальную координацию, а также координацию с другими участниками процесса, такими как доноры, частные поставщики услуг и неправительственные организации;

k) обеспечить прозрачность бюджетов и других источников финансирования по секторам, включая дезагрегированную информацию о том, какие сегменты населения имеют тот или иной уровень доступа.

76. Специальный докладчик призывает государства-доноры, неправительственные организации и межправительственные организации обеспечить своей политикой, программами и проектами поддержку усилий в направлении обеспечения более координированного и транспарентного финансирования секторов водоснабжения и санитарии.