

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
19 July 2017
Russian
Original: English

Совет по правам человека**Тридцать шестая сессия**

11–29 сентября 2017 года

Пункт 3 повестки дня

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

Доклад Специального докладчика по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги**Записка секретариата**

Секретариат имеет честь препроводить Совету по правам человека доклад Специального докладчика по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги, подготовленный во исполнение резолюций 27/7 (2014) и 33/10 (2016) Совета. Тема доклада – регулирование услуг и его роль в постепенном обеспечении осуществления права человека на безопасную и чистую питьевую воду и санитарию. В начале доклада Специальный докладчик вкратце излагает обязательства государств, регулирующих органов и поставщиков услуг по соблюдению прав человека в контексте регулирования услуг. Затем в докладе приводится общий обзор роли регулирования в сфере водоснабжения и санитарно-бытового обслуживания и рассматриваются различные модели регулирования и то, как они соотносятся с нормами в области прав человека. В докладе рассматриваются основные функции регулирующих органов. В заключение вниманию государств и регулирующих органов предлагаются рекомендации по этим вопросам.



Доклад Специального докладчика по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги

Содержание

| | <i>Стр.</i> |
|---|-------------|
| I. Введение | 3 |
| II. Обязательства и обязанности в области прав человека | 4 |
| A. Обязательства государств | 4 |
| B. Обязанности регулирующих субъектов | 6 |
| C. Ответственность поставщиков услуг | 7 |
| III. Регулирование в сфере водоснабжения и санитарных услуг | 9 |
| A. Роль регулирования | 9 |
| B. Типы моделей регулирования | 10 |
| 1. Саморегулирование | 11 |
| 2. Регулирование на договорной основе | 11 |
| 3. Регулирование, осуществляемое самостоятельным контролирующим органом | 12 |
| IV. Основные функции регулирующих органов | 13 |
| A. Установление стандартов | 13 |
| 1. Наличие | 14 |
| 2. Доступность | 15 |
| 3. Качество и безопасность | 15 |
| 4. Ценовая доступность | 16 |
| 5. Приемлемость, возможность уединения и уважение достоинства | 17 |
| 6. Участие и доступ к информации | 17 |
| 7. Равенство и недискриминация | 18 |
| 8. Устойчивость | 18 |
| 9. Подотчетность | 19 |
| B. Контроль за соблюдением | 19 |
| 1. Официальные поставщики услуг | 20 |
| 2. Неофициальные поставщики услуг | 21 |
| 3. Регулирующие органы | 23 |
| C. Обеспечение подотчетности | 23 |
| V. Выводы и рекомендации | 25 |

I. Введение

1. В своих резолюциях 27/7 (2014) и 33/10 (2016) Совет по правам человека поручил Специальному докладчику по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги Лео Эллеру вести работу по выявлению проблем и препятствий в деле полной реализации этого права, недостатков в сфере его защиты, а также передовой практики и факторов, способствующих реализации этого права. Тема настоящего доклада – регулирование услуг водоснабжения и санитарного обеспечения в контексте реализации прав человека, а его целью является исследование той важнейшей роли, которую нормы и стандарты правового регулирования могут играть в деле осуществления этих прав человека на национальном уровне. В этой связи в докладе рассматриваются правовые обязательства и обязанности государств, регулирующих субъектов и поставщиков услуг по постепенному обеспечению реализации права человека на безопасную питьевую воду и санитарии посредством нормативного регулирования.

2. В рамках проводимых им консультаций Специальный докладчик предложил государствам и негосударственным субъектам представить свои мнения и соображения в письменном виде, заполнив разосланную им анкету. В общей сложности было получено 43 представления¹. 18 представлений поступило от государств, и еще 25 представлений было получено от негосударственных субъектов, в том числе от организаций гражданского общества, частных компаний – поставщиков услуг, представителей научных кругов и международных организаций. Кроме того, 22 и 23 мая 2017 года Специальный докладчик провел в Рио-де-Жанейро, Бразилия, консультации с экспертами с тем, чтобы выслушать мнения и других заинтересованных сторон.

3. Во внутреннем законодательстве право на безопасную и чистую питьевую воду и санитарии как право человека может быть закреплено на различных уровнях и с использованием различных нормативных актов, включая конституцию, законодательство, директивы и регламенты. Государства связаны юридическим обязательством безотлагательно принять осознанные, конкретные и целенаправленные меры в максимальных пределах имеющихся у них ресурсов, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление этих прав человека (см. статью 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах). Это включает прямо предусмотренное Пактом обязательство принять законодательные меры, а также обязательство предпринять шаги с целью установить режим регулирования, базирующийся на стандартах и принципах, составляющих основу этих прав.

4. Используемые в этом докладе понятия «нормы и стандарты/режим/рамки регулирования» и «регулирование» (в целом) означают производные (подзаконные) нормативные акты (например, нормы, правила или стандарты, определяющие порядок предоставления услуг в тех или иных условиях), и учреждения, обеспечивающие контроль за соблюдением этих норм и стандартов. Понятия «регулирующий орган», «регулирующее ведомство» и «регулирующий субъект» означают самостоятельный орган, которому государство делегирует функции регулирования. Во многих случаях эти органы отвечают за установление стандартов, их применение и обеспечение их соблюдения. Понятие «регулирующие субъекты» используется в широком смысле и охватывает государственные учреждения, которые выполняют регулятивные функции (например, департамент в составе того или иного министерства), и самостоятельные органы, учреждаемые государством для выполнения функций регулирования.

5. Число государств, в которых уже действует режим регулирования сферы услуг водоснабжения и санитарии, увеличивается, и вместе с ним растет и число регулирующих субъектов. Однако универсальной модели регулирования не

¹ См. www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/ServiceRegulation.aspx.

существует. Регулирование должно учитывать местные условия, потребности и вызовы. В международном праве прав человека не содержится каких-либо конкретных указаний относительно выбора того или иного режима регулирования. С точки зрения прав человека принципиально важное значение имеет способность регулирующих субъектов противостоять давлению сил, преследующих незаконные интересы, и соответствие основных целей регулирования цели обеспечения права человека на питьевую воду и санитарные услуги.

II. Обязательства и обязанности в области прав человека

A. Обязательства государств

6. Главную ответственность за реализацию права на безопасную и чистую питьевую воду и санитарию как права человека несет государство. Хотя Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах предусматривает в статье 2 принцип постепенной реализации и признает трудности, связанные с ограниченностью имеющихся ресурсов, он также налагает на государства целый ряд обязательств, требующих немедленного выполнения. Применительно к сфере регулирования услуг обязательства по статье 2 включают: а) обязательство принять осознанные, конкретные и целенаправленные меры по созданию такого режима регулирования сферы услуг в области водоснабжения и санитарии, который отвечал бы интересам реализации прав человека; и б) обязательство обеспечить, чтобы установленные нормы и положения и деятельность регулирующих субъектов способствовали осуществлению права человека на безопасную и чистую питьевую воду и санитарию без какой бы то ни было дискриминации. Например, возможность пользоваться правом человека на воду и санитарию не может ставиться в зависимость от места жительства (например, от того, где проживает или зарегистрировано то или иное лицо – в городе или сельской местности, в формально признанном населенном пункте или неорганизованном поселении) или определяться им². Государство, не принимающее необходимых мер регулирования с целью надлежащим образом пресекать дискриминационные действия – будь то со стороны поставщиков услуг или регулирующих субъектов – и ликвидировать последствия таких действий, нарушает свои обязательства по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах.

7. Существуют следующие категории обязательств государств в области прав человека: обязательство уважать, обязательство защищать и обязательство осуществлять. Обязательство уважать требует от регулирующих механизмов государств воздерживаться от прямого или косвенного посягательства на существующий у людей доступ к воде и санитарным услугам. В этой связи государства должны принять меры к тому, чтобы их нормативная база устанавливала запрет на лишение неплатежеспособных потребителей доступа к услугам водоснабжения и санитарии, поскольку такая мера является регрессивной и нарушает право человека на воду и санитарию³, должны гарантировать экономическую доступность услуг для жителей неорганизованных поселений при их подключении к трубопроводным сетям, чтобы ничто не препятствовало доступу людей к воде, и должны не допускать дискриминационного или несоразмерного увеличения платы за водоснабжение и санитарные услуги вследствие неадекватного регулирования. Кроме того, для обеспечения готовности к ситуациям вооруженного конфликта, чрезвычайным ситуациям, стихийным бедствиям и последствиям изменения климата государства должны включить в свои нормативные

² См. замечание общего порядка № 20 (2009) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о недискриминации экономических, социальных и культурных прав, пункт 34.

³ См. замечание общего порядка № 15 (2003) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о праве на воду, пункт 44 а).

акты все обязательства в области водоснабжения и санитарии по международному гуманитарному праву.

8. Обязательство защищать требует от государств-участников принятия мер для недопущения какого-либо посягательства со стороны третьих лиц на осуществление права человека на воду и санитарию посредством создания эффективной системы регулирования, что предполагает наличие независимого механизма контроля, подлинное участие общественности и наложение санкций в случае несоблюдения⁴. В тех случаях, когда предоставление услуг в сфере водоснабжения и санитарии делегируется третьим сторонам, государство обязано регулировать деятельность этих структур с целью обеспечить, чтобы были гарантированы все аспекты прав человека (см. A/HRC/33/49/Add.2). Для создания эффективного режима регулирования государство должно установить стандарты обслуживания, соответствующие нормативному содержанию права человека на безопасную и чистую питьевую воду и санитарию, и сформировать государственные органы для независимого осуществления регулирующих функций.

9. Ситуации, когда государство не защищает право человека на воду и санитарию в контексте оказания услуг, обычно являются следствием отсутствия соответствующих норм и стандартов регулирования или эффективных механизмов обеспечения их соблюдения. Это может быть также результатом того, что в ходе согласования условий контрактов о предоставлении услуг или соглашений об уровне обслуживания не учитываются требования защиты прав потребителей. В тех случаях, когда услуги оказываются на договорной основе, обязанность государства – проследить за тем, чтобы в тексте контракта были прописаны требования о соблюдении применимых стандартов и принципов в области прав человека, а также чтобы в нем предусматривалась, в соответствующих случаях, передача соответствующих обязательств государства поставщикам услуг⁵.

10. Нарушение обязательства защищать может иметь место в случаях, когда государства не принимают меры с целью эффективно регулировать и контролировать деятельность поставщиков услуг с точки зрения безопасности, объемов или прекращения поставок, не обеспечивают ценовое регулирование с тем, чтобы оказываемые услуги были экономически доступными для всех; не пресекают дискриминацию со стороны негосударственных субъектов; не принимают меры, обязывающие поставщиков охватывать услугами социально отчужденные домохозяйства или общины; не обеспечивают наличия эффективных процедур контроля и рассмотрения жалоб (см. A/HRC/27/55, пункт 27).

11. Обязательство осуществлять включает три компонента: обязательство способствовать, обязательство содействовать и обязательство обеспечивать. Обязательство способствовать требует от государств принятия конструктивных мер регулирования в целях создания условий, благоприятствующих тому, чтобы поставщики услуг соблюдали право человека на воду и санитарию и вносили свой вклад в дело полного осуществления этих прав. Меры, принимаемые во исполнение обязательства способствовать, включают не только закрепление этих прав в национальной политике и законодательстве и принятие национальных стратегий и планов действий по их реализации, но и установление обязательных для соблюдения поставщиками услуг стандартов обслуживания в соответствии с нормативным содержанием права человека на воду и санитарные услуги, осуществление контроля за соблюдением поставщиками услуг установленных стандартов и выполнение функций регулирования – либо напрямую,

⁴ Там же, пункт 24.

⁵ См. перечень контрольных вопросов, которые государственным органам необходимо учитывать в ходе согласования условий любого контракта, соглашения о концессии или лицензионного соглашения в целях обеспечения реализации прав человека на безопасную и чистую питьевую воду и санитарию: *Realising the Human Rights to Water and Sanitation: A Handbook by the UN Special Rapporteur* (booklet 8: checklists), имеется на <http://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/Handbook.aspx>.

либо через посредство отдельного органа. Примером нарушения государством обязательства способствовать являются случаи, когда по причине отсутствия надлежащего регулирования в помещениях общественных зданий, включая школы, тюрьмы или больницы, доступ к водоснабжению и санитарно-техническим средствам либо вообще отсутствует, либо не соответствует установленным требованиям, или случаи, когда люди, живущие в неорганизованных поселениях, не имеют иного выбора, кроме как пользоваться нерегулируемыми неформальными услугами.

12. Обязательство содействовать требует от государств предоставлять поставщикам услуг и населению информацию и консультации по порядку соблюдения установленных стандартов, правил и нормативных положений. Это обязательство также предполагает информирование и просвещение сотрудников регулирующих органов по вопросам практического осуществления права человека на воду и санитарную в их области специализации.

13. Обязательство обеспечивать означает, что государства обязаны обеспечивать осуществление права на воду и санитарную в случаях, когда люди не в состоянии по независящим от них причинам осуществлять эти права самостоятельно с помощью имеющихся в их распоряжении средств. В этой связи крайне важно, чтобы государством были установлены конкретные нормативные требования, регулирующие предоставление услуг, в частности, бездомным лицам, малоимущим кочевникам и людям, пострадавшим в результате вооруженных конфликтов, чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий и последствий изменения климата.

14. Нарушения обязательства осуществлять имеют место, когда государство не принимает меры для создания режима регулирования, отвечающего стандартам в области прав человека и гарантирующего минимальный базовый уровень доступа к услугам водоснабжения и санитарным услугам для всех.

В. Обязанности регулирующих субъектов

15. Обязанность обеспечивать право человека на безопасную и чистую питьевую воду и санитарную лежит на государстве в целом. Ответственность за реализацию обязательств государства в области прав человека несут все органы государственной власти и правительства или самостоятельные государственные органы, выполняющие функции регулирования на национальном, региональном или местном уровнях. В этой связи регулирующие субъекты должны обеспечивать соответствие своих правил, процедур и деятельности международным обязательствам государства в области прав человека, касающимся права на воду и санитарную. Кроме того, они должны обеспечивать соблюдение прав человека муниципалитетами и другими субъектами, чью деятельность они контролируют (см. A/HRC/36/45/Add.1, пункт 31).

16. В своих основных областях деятельности, которые включают установление стандартов, осуществление контроля и обеспечение подотчетности в сфере предоставления услуг, регулирующие субъекты обязаны руководствоваться как принципом постепенного осуществления, так и непосредственным обязательством по недопущению дискриминации и обязательством принимать меры для полной реализации этих прав. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам особо отмечает, что право человека на доступ к воде и санитарным услугам без дискриминации может быть нарушено государством не только напрямую, в результате его действий или бездействия, но и опосредованно, вследствие действий государственных учреждений или ведомств, как национальных, так и местных, включая регулирующие органы⁶. Для того чтобы регулирующие субъекты могли выполнять свои прямые обязательства по обеспечению

⁶ См. замечание общего порядка № 20 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пункт 14.

нию равного доступа и недопущению дискриминации, их тарифная политика должна учитывать потребности потребителей, не имеющих экономической возможности оплачивать услуги, и предусматривать механизмы их защиты; кроме того, регулирующие органы должны следить за тем, чтобы поставщики обслуживали жилые районы с низким уровнем дохода и неорганизованные поселения.

17. Хотя формирование благоприятного регулятивного климата в значительной степени зависит от наличия общегосударственной политики и стратегий обеспечения права на воду и санитарии, регулирующие субъекты не вправе отказываться от выполнения своих обязательств в области прав человека лишь на том основании, что в стране не выработаны адекватные стратегии. Находясь в центре взаимодействия между директивными органами, поставщиками услуг и потребителями и выступая в качестве гарантов подотчетности, регулирующие органы обладают наилучшими возможностями для того, чтобы судить о том, обеспечивается ли поступательное осуществление стандартов в области водоснабжения и санитарии или им не уделяется должного внимания. Кроме того, регулирующие органы играют главную роль в выявлении случаев регрессии в деле осуществления этих прав, и именно им в первую очередь надлежит требовать от поставщиков устранения основных причин обнаруженных нарушений. Это означает, что их обязанность следить за тем, как поставщики услуг соблюдают стандарты в области прав человека на воду и санитарные услуги, и выяснять, что мешает реализации этих прав, выходит далеко за рамки простого контроля. Например, регулирующие органы поддерживают инвестиционные решения и изменения в политике и законодательстве и оказывают влияние на такие решения и изменения, обеспечивая их соответствие нормам в области прав человека.

18. В Лиссабонской хартии о государственной политике и регулировании услуг по снабжению питьевой водой, санитарно-бытовому обеспечению и удалению и очистке сточных вод, разработанной под эгидой Международной ассоциации по водным ресурсам и принятой в 2015 году 85 государствами, предусматривается, что в своей деятельности регулирующие органы «должны руководствоваться принципами компетентности, профессионализма, беспристрастности, подотчетности и прозрачности» (статья 4). С точки зрения прав человека существует еще ряд ключевых принципов, на которые регулирующие органы обязаны ориентироваться во всех без исключения случаях, а именно: принципы равенства и недискриминации; активное, свободное и конструктивное участие; доступ к информации; и устойчивость. Эти основополагающие принципы должны не только определять направление государственной политики в области водоснабжения и санитарии, но и быть закреплены в законодательных и нормативно-правовых актах, обязательных для исполнения всеми заинтересованными сторонами сферы водоснабжения и санитарии, включая регулирующие органы.

19. Доступ к информации имеет решающее значение для работы регулирующих органов, которые обязаны заниматься сбором, анализом и распространением точных и дезагрегированных данных о ходе осуществления подконтрольными им поставщиками услуг обязательств по обеспечению права на воду и санитарные услуги. Доступ к информации имеет существенно важное значение для обеспечения конструктивного участия. В этой связи важно отметить, что обязанность регулирующих органов обеспечивать конструктивное участие общественности в процессе принятия важнейших нормативных решений, включая установление тарифов, никоим образом не противоречит требованию об их независимости.

С. Ответственность поставщиков услуг

20. Все поставщики услуг, независимо от формы собственности (казенные, государственные или частные), обязаны соблюдать требования государственного законодательства и подзаконных нормативных актов. В случаях, когда госу-

дарство само является поставщиком услуг и оказывает их централизованно или через свои муниципалитеты, оно должно действовать с соблюдением законов и подзаконных нормативных актов и в соответствии с международными обязательствами в области прав человека. Если предоставление услуг официально делегируется государством негосударственным субъектам, это не освобождает государство от его обязательств в области прав человека и оно по-прежнему обязано регулировать и контролировать деятельность этих субъектов. В свою очередь, негосударственные поставщики услуг (как формальные, так и неформальные) несут обязанности в области прав человека, включая обязанность соблюдать требования государственных нормативно-правовых актов и уважать право человека на безопасную и чистую питьевую воду и санитарию⁷.

21. Государственные предприятия, как минимум, несут те же обязанности, что и другие компании, и должны соблюдать требования государственных нормативных актов. В тех случаях, когда государственные компании выполняют функции государственных органов или органов – исполнителей государственной политики, государство должно обеспечивать последовательное проведение в жизнь своей политики и гарантировать вклад этих компаний в осуществление права человека на воду и санитарию.

22. Любой документ о делегировании функций обслуживания, включая контракты, должен учитывать требования национальных нормативно-правовых актов и стандарты в области прав человека. Это означает, что в таких документах должны быть четко прописаны обязанности поставщиков услуг в области прав человека и целевые показатели охвата для устранения неравенства в доступе и должны быть предусмотрены надлежащие механизмы обеспечения участия, доступа к информации и подотчетности. Предполагается, что, принимая меры по выполнению этих требований, негосударственные поставщики будут также соблюдать права человека. В этой связи они должны проявлять должную осмотрительность, с тем чтобы иметь возможность распознавать и устранять любое потенциальное воздействие на реализацию прав человека на воду и санитарные услуги, в том числе путем проведения анализа предлагаемых нормативных документов о делегировании обслуживания на предмет их соответствия требованиям соблюдения прав человека (см. A/HRC/15/31, пункт 38) и, в соответствующих случаях, оценок воздействия на права человека. Генеральная Ассамблея недавно призвала негосударственные структуры, в том числе коммерческие предприятия, исполнять свою обязанность уважать права человека на безопасную и питьевую воду и санитарные услуги, и в частности сотрудничать с государственными органами при проведении ими расследований в связи с утверждениями о нарушениях этих прав человека и все более тесно взаимодействовать с ними в целях выявления и устранения таких нарушений (см. резолюцию 70/169 Генеральной Ассамблеи, пункт 6).

23. В рамках исполнения их обязанностей в области прав человека поставщикам услуг следует учредить законные, доступные, предсказуемые, справедливые, основанные на правах человека и транспарентные механизмы рассмотрения жалоб и предоставления правовой защиты, с помощью которых физические лица смогут доводить до их сведения информацию о предполагаемых нарушениях прав человека (см. A/HRC/8/5, пункты 82 и 92). Это требование должно быть закреплено в нормативной базе как один из элементов проявления должной осмотрительности в отношении прав человека, поскольку именно через механизмы подотчетности поставщикам услуг становится известно о последствиях своей деятельности для прав человека. Не менее важное значение имеет обязанность поставщиков услуг предоставлять регулирующим субъектам всю необходимую информацию, касающуюся предоставления услуг, особенно информацию о результатах своей работы⁸.

⁷ См. Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека.

⁸ Лиссабонская хартия, статья 5.

III. Регулирование в сфере водоснабжения и санитарных услуг

A. Роль регулирования

24. Осуществление права человека на безопасную и чистую питьевую воду и санитарную в значительной степени зависит от национальной законодательной и нормативной базы. Хотя признание этих прав в конституции свидетельствует о твердой приверженности страны их осуществлению и облегчает их включение в национальное законодательство, такое признание само по себе не является условием *sine qua non* для их включения в национальную нормативно-правовую базу. Можно привести в пример Кению, в которой процесс реформирования законодательной и нормативной базы предшествовал официальному закреплению этих прав в Конституции страны. Законы закладывают основу для претворения в жизнь национальных стратегий и отражают стремление к обеспечению всеобщей реализации этих прав, тогда как регулирующие нормы и положения устанавливают стандарты эффективности и порядок оказания услуг населению в соответствии с научно-техническими требованиями, необходимыми для наполнения конкретным содержанием общих положений законодательных актов. Предусмотренное Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах требование о том, что услуги водоснабжения и санитарии должны быть достаточными для осуществления прав человека на человеческое достоинство, жизнь и здоровье, порождает конкретные обязательства в области прав человека для национальных механизмов регулирования.

25. Независимо от специфики избранной модели регулирования в настоящее время нормативные рамки регулирования сферы водоснабжения и санитарно-гигиенического обслуживания в большинстве стран, как правило, включают такие аспекты, как экономическое регулирование (хозяйственное планирование и тарифная политика), контроль качества обслуживания и контроль качества питьевой воды. В некоторых случаях нормативные рамки могут охватывать также вопросы экологического регулирования (в основном, в отношении забора воды и сбросов сточных вод), порядок взаимодействия с потребителями и правовые аспекты регулирования контрактных отношений. Отсутствие в некоторых моделях регулирования, принятых для конкретных целей, прямых указаний на обязательства, стандарты и принципы, касающиеся прав человека на воду и санитарную, отнюдь не означает, что такие стандарты и принципы не учитываются, хотя бы частично, в этих моделях⁹. В этом контексте стоит обратить особое внимание на различие между обеспечением всестороннего учета прав человека на воду и санитарные услуги в нормативной базе и выделением ряда конкретных аспектов этих прав, подлежащих соблюдению. Для того чтобы государства могли выполнять свои обязательства в области прав человека, необходимо, чтобы их нормативно-правовые акты и регулирующая деятельность в полной мере учитывали права человека на воду и санитарные услуги.

26. Общеизвестно, что возможности для конкуренции в секторе водоснабжения и санитарно-гигиенического обслуживания ограничены ввиду высокой стоимости первоначальных вложений и невозвратных издержек. Как правило, это приводит к возникновению на том или ином участке единого поставщика услуг – государственного или частного, т.е. к образованию естественной монополии, что еще больше усиливает необходимость в надлежащих мерах регулирования для недопущения нарушения прав потребителей. Более того, известно, что исторически поводом для введения регулирования в сфере водоснабжения и санитарии послужили так называемые сбои в функционировании рыночных механизмов, связанные, в частности, с злоупотреблениями монопольным положе-

⁹ Robert Bos and others, *Manual of the Human Rights to Safe Drinking Water and Sanitation for Practitioners* (London, International Water Association, 2016), p. 58.

нием на рынке¹⁰. В условиях подобной монополизации регулирующие органы могут подвергаться повышенному риску давления со стороны поставщиков по причине информационной асимметрии и неравного соотношения сил наряду с другими факторами, а также со стороны представителей тех или политических интересов, поскольку эти органы образуют часть государственной машины¹¹.

27. Некоторые авторы утверждают, что в последние годы в нормативно-правовом регулировании наблюдается постепенная переориентация с «чисто» экономических целей в сторону более комплексного учета общественно значимых задач. Некоторые считают, что в основе регулирования водоснабжения и санитарных услуг должны лежать три аспекта устойчивости: а) социальная устойчивость услуг, обеспечивающая защиту прав потребителей; б) экономическая, производственная и кадровая устойчивость обслуживающих организаций; и с) экологическая устойчивость, предполагающая рациональное использование ресурсов окружающей среды¹². Другие исследователи включают в обоснование регулирования также принцип «прав человека», согласно которому регулирующие органы защищают права человека напрямую «путем разработки стандартов, отражающих эти права, и осуществления контроля за их применением в рамках регулярных проверок»¹³. С точки зрения прав человека при определении целей, программы и правил работы регулирующих органов следует руководствоваться в первую очередь именно нормами и стандартами в области прав человека.

28. Особые сложности в деле регулирования и контроля возникают в сельских районах и в густонаселенных неорганизованных поселениях в городской черте, где большие группы населения не имеют доступа к водопроводной сети и вынуждены полагаться на неформальных мелких поставщиков, чья деятельность зачастую никак не контролируется, что позволяет им оказывать низкокачественные услуги по завышенным ценам¹⁴. Неформальный, нерегулируемый и неконтролируемый характер такой деятельности означает, что потребители лишены возможности подавать жалобы на действия поставщиков, когда те оказывают им некачественные или слишком дорогие услуги.

В. Типы моделей регулирования

29. Функции регулирования разными государствами понимаются по-разному, и в значительной степени это понимание зависит от норм, применимых к их конкретным условиям, и от потребностей, определяемых этими условиями, что приводит к возникновению самых разных моделей регулирования и институциональных механизмов. Каждая страна вырабатывает наиболее оптимальное для себя решение, отличающееся от подходов, принятых в других странах, и зависящее от общих нормативно-правовых рамок, уровня развития институционального потенциала и характера стоящих перед страной проблем.

¹⁰ Richard Franceys and Esther Gerlach and others, *Regulating Public and Private Partnerships for the Poor* (Cranfield University), chap. 3, p. 2.

¹¹ Emilio J. Lentini and Gustavo Ferro, "Políticas tarifarias y regulatorias en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el derecho humano al agua y al saneamiento", *Recursos Naturales e Infraestructura*, No. 164 (Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2014).

¹² Jaime Melo Baptista, *The Regulation of Water and Waste Services: An Integrated Approach (RITA-ERSAR)* (International Water Association Publishing, 2014), p. 43.

¹³ Julián Daniel López Murcia, "Regulatory agencies and courts in the South: the overlaps in Colombian water regulation", *Journal of Politics in Latin America*, 5, 2 (2013), pp. 105–132.

¹⁴ Глобальный анализ и оценка состояния санитарии и питьевого водоснабжения, доклад Механизма «ООН-водные ресурсы» «Инвестирование в водоснабжение и санитарную – расширение доступа, уменьшение неравенства» (2014 год), стр. 19.

1. Саморегулирование

30. В некоторых странах нормативная база предусматривает модель саморегулирования, в рамках которой государственные обслуживающие организации сами регулируют свою деятельность, устанавливают тарифы и стандарты качества и отслеживают показатели своей работы. Многие страны, в которых действуют государственные поставщики услуг, не видят необходимости в создании отдельного органа для регулирования сектора водоснабжения. Например, государственное управление водопроводных сетей и канализации Сальвадора – главный поставщик услуг в городские районы – само устанавливает стандарты качества обслуживания, тогда как за качеством питьевой воды следит министерство здравоохранения, а министерство экономики утверждает изменения тарифов на воду (см. A/HRC/33/49/Add.1, пункт 25). В Таджикистане общую ответственность за обеспечение национального питьевого водоснабжения и координацию деятельности соответствующих субъектов в водохозяйственном секторе несет министерство энергетики и водных ресурсов (A/HRC/33/49/Add.2, пункт 10). Оно также отвечает за принятие и осуществление государственных программ развития систем питьевого водоснабжения, установление и регулирование тарифов на воду и информирование населения.

31. Саморегулирование сопряжено с серьезными проблемами в области прав человека с точки зрения гарантий независимого мониторинга и обеспечения надежных механизмов подотчетности. В условиях саморегулирования, при котором отсутствует разделение директивных, регулирующих и сервисных функций, существует вероятность нарушения таких принципов регулирующей деятельности, как беспристрастность, подотчетность, транспарентность и благое управление. Такие механизмы, как сопоставительный анализ на основе эталонных показателей и консультации с потребителями и их участие, также, как представляется, используются реже. Кроме того, в условиях саморегулирования могут возникать несоответствия в показателях работы, в том числе в области тарифной политики, и в стандартах, которых придерживаются различные поставщики услуг.

2. Регулирование на договорной основе

32. Модели регулирования могут также характеризоваться наличием широкого спектра договорных отношений, в рамках которых государство официально делегирует функции обслуживания третьим сторонам. В таких случаях оформляется нормативный документ о делегировании функций обслуживания, который определяет условия отношений между собственником государственного имущества и поставщиком услуг и устанавливает стандарты обслуживания. В случаях, когда речь идет о государственных компаниях, управление, как правило, делегируется на основе закона, указа или договора, тогда как с частными поставщиками услуг власти часто заключают контракты. Контракты различаются в зависимости от того, в чьей собственности находятся активы, кто отвечает за капиталовложения, как распределяются риски, кто несет ответственность за эксплуатацию и техническое обслуживание, а также от типичных сроков действия контракта. Одной из стран с давней историей применения такого типа регулирования, сложившегося на основе договорных отношений между частным сектором и органами местного управления, является Франция.

33. Регулирование деятельности обслуживающих организаций на контрактной основе, особенно если в этих отношениях участвуют негосударственные субъекты, приводит к появлению ряда проблем, затрагивающих права человека. Такие проблемы могут быть связаны с гарантиями транспарентности и демократичности процессов принятия решений, устранением неравенства в соотношении сил при проведении торгов и согласовании условий договора, недопущением отключения от сетей неплатежеспособных потребителей, обеспечением мониторинга и подотчетности и противодействием коррупции. Кроме того, важно, чтобы контракты, которые, как правило, заключаются не на одно деся-

тителение, периодически пересматривались и обновлялись с учетом меняющихся потребностей.

34. Реальное участие общественности и доступ к информации – это те принципы прав человека, о которых государства и поставщики услуг часто забывают в процессе организации и проведения конкурсных торгов, приема и рассмотрения заявок и заключения контрактов. С точки зрения интересов защиты прав человека правительству крайне важно проследить за тем, чтобы заключаемые им контракты предусматривали необходимые гарантии защиты прав человека и чтобы каждый такой контракт ни в коем случае не препятствовал, а, напротив, только способствовал реализации права человека на воду и санитарные услуги без какой-либо дискриминации.

35. Регулирование на договорной основе может применяться в сочетании с надзором со стороны контролирующих субъектов. В этих случаях стандарты качества и стоимость обслуживания, согласованные сторонами договора, подлежат утверждению регулирующим органом. Вмешательство регулирующего органа, действующего в интересах обеспечения соблюдения стандартов в области прав человека, и осуществляемый им надзор за ходом исполнения контракта могут способствовать реализации права на воду и санитарные услуги.

3. Регулирование, осуществляемое самостоятельным контролирующим органом

36. Общая тенденция, наблюдаемая в течение последних двух десятилетий во многих странах, заключается в создании государственных структур, которые призваны действовать независимо от поставщиков услуг и властей, не подчиняясь напрямую государству, и которым присваивается статус независимых регулирующих органов. Необходимость создания самостоятельных регулирующих органов подкрепляется мыслью о том, что для извлечения максимальных выгод из использования требующегося экспертного потенциала и обеспечения транспарентности директивные, регулирующие и обслуживающие функции желательно разделять¹⁵.

37. Функции этих органов включают установление стандартов, проведение оценки работы служб водоснабжения и санитарного обеспечения на предмет ее соответствия применимым стандартам, рассмотрение жалоб частных лиц и установление или утверждение тарифов. В тех случаях, когда при выполнении этих функций регулирующие органы руководствуются стандартами в области прав человека, такая модель регулирования может в значительной мере способствовать поступательному осуществлению прав человека на воду и санитарные услуги. Однако в отсутствие эффективной государственной стратегии и нормативно-правовой базы в области права человека на воду и санитарии эти органы также сталкиваются с трудностями в обеспечении реализации этих прав.

38. В Лиссабонской хартии Международной ассоциации по водным ресурсам особо отмечается необходимость предоставления регулирующим органам должного уровня организационной, функциональной и финансовой независимости¹⁶. Некоторые из характеристик независимых регулирующих органов включают: а) постоянно действующий мандат, не меняющийся в зависимости от избирательного цикла или смены правительства; б) самостоятельность в осуществлении своих регулирующих функций; в) окончательный характер решений, которые могут быть обжалованы только в судебном порядке; и d) существенная административная автономия в вопросах управления своими людскими и бюджетными ресурсами¹⁷.

¹⁵ *The Regulation of Water and Waste Services: An Integrated Approach (RITA-ERSAR)*, p. 42.

¹⁶ Лиссабонская хартия, статья 7.4.

¹⁷ *The Regulation of Water and Waste Services: An Integrated Approach (RITA-ERSAR)*, p. 2.

39. Вместе с тем некоторые утверждают, что идея независимости от властей может оказаться нереализуемой, а в некоторых ситуациях даже нежелательной¹⁸. Дело в том, что регулирующие органы должны обеспечивать осуществление государственной политики, которую для регулируемых отраслей формирует правительство. Это означает, что случаях, когда возникает необходимость согласовать или сбалансировать политику в области водопользования с социальной и государственной политикой в целях обеспечения учета стандартов в области прав человека (например, финансовая доступность обслуживания) или соблюдения международных обязательств государства в области прав человека, конструктивное участие представителей заинтересованных государственных органов в принятии решений в сфере регулирования следует всячески поощрять (см. A/HRC/36/45/Add.1, пункт 36). Правительства должны иметь возможность законным образом влиять как на процессы принятия решений в сфере регулирования, так и на результаты этих процессов в случаях, когда регулирование само по себе не обеспечивает в должной мере учет стандартов в области прав человека на воду и санитарные услуги. Хотя значение независимости регулирующих органов от правительств нельзя недооценивать, особенно в странах с высоким уровнем коррупции, этот вопрос не следует рассматривать в отрыве от правозащитных аспектов.

40. В последние годы появилось много новых органов регулирования. В 2014 году законодательным декретом о водных ресурсах № 14 был учрежден Палестинский совет по регулированию водного хозяйства, в задачи которого входит отслеживание показателей работы всех обслуживающих организаций, утверждение тарифов на услуги водоснабжения, выдача лицензий, установление стандартов качества и рассмотрение жалоб. Аналогичным образом, в Португалии законом № 10/2014 об учреждении Агентства по регулированию услуг водоснабжения и водоотведения на этот орган возложены контролирующие и правоприменительные полномочия и полномочия по регулированию деятельности всех поставщиков услуг. В этой связи следует упомянуть и Бразилию, которая, будучи федеративным государством, в 2007 году приняла национальный закон о водоснабжении и санитарно-гигиеническом обслуживании, устанавливающий руководящие принципы создания контролирующих органов на межмуниципальном и межмуниципальном уровнях и на уровне штатов.

IV. Основные функции регулирующих органов

A. Установление стандартов

41. Одной из ключевых ролей регулирования является установление стандартов обслуживания. Установление стандартов качества предоставления услуг является одной из главных функций государства. Государство обязано соблюдать свои обязательства по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах и должно обеспечивать, чтобы те, кто осуществляет функции регулирования, содействовали поступательной реализации права человека на воду и санитарные услуги¹⁹. Это означает, что при выполнении функций регулирования в целом и функций нормотворчества в частности должно обеспечиваться соблюдение общих стандартов в области прав человека независимо от того, выполняет ли эти функции общественный или государственный орган.

42. Соответственно, в качестве отправной точки в деле регулирования сферы водоснабжения и санитарных услуг следует признать, что права на воду и санитарии представляют собой права человека, производные от права на достаточный жизненный уровень (см. статью 11 Международного пакта об экономиче-

¹⁸ Tony Prosser, "Regulation and social solidarity", *Journal of Law and Society*, vol. 33, No. 3 (2006), pp. 364-387.

¹⁹ См. замечание общего порядка № 15 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пункт 51.

ских, социальных и культурных правах), и неразрывным образом связаны с правом на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (см. статью 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах), равно как и с правом на жизнь (см. статью 6 Международного пакта о гражданских и политических правах) и правом на человеческое достоинство (см. статьи 1 и 22 Всеобщей декларации прав человека). Согласно положениям международного права прав человека право человека на воду предполагает обеспечение каждому человеку без дискриминации достаточного количества безвредной и доступной в экономическом и физическом плане питьевой воды для удовлетворения его личных и бытовых потребностей. Право человека на санитарную воду означает, что каждому человеку без дискриминации должен быть обеспечен во всех сферах жизни физический и экономически возможный доступ к санитарным услугам, которые были бы безопасными, гигиеничными, надежными, приемлемыми с социальной и культурной точек зрения, обеспечивали бы единение и уважение достоинства. С точки зрения прав человека конечная цель регулирования заключается в том, чтобы наполнить практическим смыслом следующие элементы нормативного содержания этих прав:

1. Наличие

43. Нормативное регулирование должно наполнять практическим смыслом элемент наличия, обеспечивая по меньшей мере доступ к минимально необходимому количеству воды, которая является достаточной и безопасной для целей личного и бытового использования для предупреждения заболеваний. Согласно руководству Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), средняя норма потребления воды в расчете 50 литров на человека в сутки соответствует низкому уровню опасности для здоровья (при условии наличия жесткого контроля на предмет отсутствия загрязнений), тогда как при оптимальной норме, составляющей 100 литров на человека в сутки, уровень риска для здоровья оценивается как очень низкий²⁰. При толковании понятия «наличие» для целей регулирования следует также принимать во внимание ситуации, когда человеку требуется больше воды из-за проблем со здоровьем, климатических условий (например, засухи), чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий²¹, условий труда или любых иных особых обстоятельств; а также ситуации, связанные с перебоями в водоснабжении.

44. Что касается регулирования сферы санитарно-гигиенического обслуживания, то нормативная база должна предусматривать требования в отношении наличия достаточного количества санитарно-технических объектов в каждом доме или в непосредственной близости от него (см. A/HRC/12/24, пункт 70). В ходе оценки потребностей любого сообщества в области санитарии должны учитываться общие условия и специфика конкретных групп, у которых могут быть различные потребности в области санитарии (например, женщины, инвалиды и дети). В отсутствие наличия доступа к водопроводной сети регулирующим органам следует рассмотреть возможности для поиска альтернативных решений, предусматривающих, например, меры по созданию и техническому обслуживанию санитарных объектов и по удалению и очистке сточных вод. В тех случаях, когда санитарно-технические сооружения используются совместно, нормы должны предусматривать обеспечение достаточного количества таких сооружений.

45. Нормативные стандарты должны предусматривать в качестве приоритетной задачи обеспечение наличия достаточного количества объектов водоснабжения и санитарно-технических сооружений в общественных местах; в стационарных учреждениях, включая больницы, школы, вокзалы, тюрьмы и места содержания под стражей, на рабочих местах и в арендуемых жилых помещениях с

²⁰ World Health Organization (WHO), "Domestic water quantity, service level and health", имеется на www.who.int/water_sanitation_health/publications/wsh0302/en/.

²¹ WHO, "How much water is needed in emergencies", July 2013.

учетом особых потребностей, в частности, женщин и девочек; а также с учетом потребностей лиц, не имеющих постоянного жилья, включая бездомных и кочевников. Нормативные положения должны разграничивать права доступа к водоснабжению и санитарным услугам и право землевладения, которое часто затрудняет доступ к этим услугам для жителей неорганизованных поселений.

2. Доступность

46. Нормативные стандарты физической доступности объектов водоснабжения и санитарии должны предусматривать как минимум расположение этих объектов в пределах безопасной физической досягаемости или в непосредственной близости от каждого домашнего хозяйства и их доступность в любое время дня и ночи²². В своем предложении по контрольным показателям для отслеживания хода осуществления цели 6 в области устойчивого развития Совместная программа ВОЗ/ЮНИСЕФ по мониторингу за водоснабжением и санитарией отметила, что путь к улучшенному источнику питьевой воды и обратно не должен занимать более 30 минут, включая время, проводимое в очередях (базовый уровень), и что базовый уровень санитарного обслуживания должен означать наличие в распоряжении каждого домохозяйства улучшенного санитарно-технического объекта без необходимости его использования совместно с другими домохозяйствами. Кроме того, в нормативных положениях следует уделить особое внимание интересам лиц с особыми потребностями в плане физической доступности, включая детей, лиц с инвалидностью, пожилых людей, беременных женщин и людей, страдающих особыми заболеваниями, и рекомендовать, чтобы при проектировании санитарно-технических объектов наряду с требованиями технической безопасности в использовании учитывались и особые потребности этих лиц. Специальные нормы и правила должны быть предусмотрены для таких заведений, как школы, дошкольные учреждения, приюты и центры содержания под стражей.

3. Качество и безопасность

47. Внутригосударственные стандарты должны устанавливать требования безопасности для здоровья человека воды, используемой для личных и бытовых нужд, с точки зрения наличия в ее составе микроорганизмов, химических и опасных радиоактивных веществ²³. В *Руководстве ВОЗ по обеспечению качества питьевой воды*²⁴ приводятся рекомендации по вопросам разработки национальных нормативных положений и стандартов в области обеспечения безопасности питьевой воды в интересах охраны здоровья населения. В этом *руководстве* описываются приемлемые минимальные требования безопасной практики для охраны здоровья потребителей и предлагаются «рекомендуемые количественные показатели» допустимой концентрации веществ, содержащихся в воде, и показатели качества воды. *Руководство* представляет собой авторитетный источник для целей определения обязательных ограничений, и его рекомендации необходимо учитывать в контексте местных и национальных экологических, социальных, экономических и культурных условий.

48. Даже в тех случаях, когда нормы и стандарты установлены, на практике они не всегда реализуются в полной мере и наилучшим образом, что позволило бы добиваться максимальных выгод в области охраны здоровья населения. Например, в нормативных положениях не всегда четко указывается, какие заинтересованные стороны отвечают за выявление рисков снижения качества питьевой воды, реагирование на эти риски и их смягчение. Нормативные положения должны предусматривать порядок действий в ситуациях, когда качество предоставляемой воды представляет опасность для здоровья, включая меры реагиро-

²² См. замечание общего порядка № 15 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пункты 12 с) i) и 37 с).

²³ Там же, пункт 12 b).

²⁴ См. www.who.int/water_sanitation_health/publications/drinking-water-quality-guidelines-4-including-1st-addendum/en/.

вания (например, оповещение населения об опасности) и меры предосторожности. В этой связи существенно важное значение имеет доступ к информации о качестве воды, который должен быть гарантирован на нормативном уровне, и такая информация должна излагаться простым и понятным языком и размещаться в открытом доступе для всего населения.

49. В нормах и правилах, регулирующих санитарно-техническое обслуживание, следует предусмотреть, что санитарно-технические сооружения должны быть спроектированы и обустроены таким образом, чтобы надежно исключать контакт людей, животных и насекомых с человеческими экскрементами и обеспечивать доступ к безопасной воде для мытья рук, очищения анальной области и половых органов и соблюдения требований гигиены в период менструации, а также к устройствам для гигиеничного удаления менструальных отходов (см. A/HRC/12/24, пункт 72). Специальный докладчик рекомендует предусматривать в нормативно-правовых актах требование обеспечивать всесторонний учет особых потребностей женщин и девочек в процессах проектирования, обустройства, мониторинга и оценки состояния объектов водоснабжения и санитарно-технических сооружений (см. A/HRC/33/49, пункт 77 h)). В этой связи поставщикам услуг следует привлекать их к участию в процессах проектирования этих объектов.

50. На нормативном уровне следует также закрепить требования о регулярной очистке и опорожнении выгребных ям и других емкостей для сбора человеческих экскрементов и о регулярном техническом обслуживании санитарных объектов в целях обеспечения надежной работы санитарно-технических сооружений и постоянного доступа к ним. Применительно к объектам автономной канализации следует установить правила, требующие, чтобы при проектировании и сооружении выгребных ям и септиков предусматривалась возможность для надлежащего сбора и утилизации их содержимого на станциях очистки сточных вод, с тем чтобы исключить сбросы в окружающую среду²⁵.

4. Ценовая доступность

51. Нормативные положения должны предусматривать подробные критерии экономической доступности применительно к различным условиям в соответствии с нормами и стандартами в области прав человека. Национальные стандарты должны обеспечивать, чтобы услуги в области водоснабжения и санитарии, предоставляемые как частными, так и государственными поставщиками, были финансово доступны для всех, включая наиболее обездоленных, и чтобы тарифы на водоснабжение и санитарное обслуживание не ставили под угрозу другие права человека и не препятствовали их осуществлению.

52. Хотя требования, касающиеся экономической доступности, довольно часто встречаются в законах о водоснабжении и санитарии, основная трудность заключается в воплощении общих положений в конкретные стандарты доступности (см. A/HRC/30/39, пункт 26). По данным опроса, проводившегося среди стран в рамках Глобальной оценки состояния санитарии и качества питьевой воды в 2016–2017 годах, 68% стран-респондентов указали, что у них имеется регулирующий орган, устанавливающий муниципальные тарифы на услуги снабжения питьевой водой или санитарные услуги либо и на то, и на другое. В целях обеспечения ценовой доступности услуг нормативные акты должны учитывать особые потребности конкретных групп населения, находящихся в уязвимом положении, и предлагать дифференцированные решения в отношении двух главных категорий расходов, которые несут потребители: единовременная плата за подключение к водоснабжению и водоотведению, которая относится на счет расходов на капитальное строительство, и расходы на уплату регулярных платежей (плата за эксплуатацию, техническое обслуживание, капитальный ремонт и любые иные расходы на финансирование капиталовложений для замены

²⁵ Inga Winkler, "The human right to sanitation", *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 37, No. 4 (2016), p. 1383.

основных фондов). В этой связи регулирующие субъекты должны поощрять использование соответствующих мер, включая предоставление семьям с очень низким или нулевым доходом бесплатных или дешевых услуг, денежных надбавок, социальных тарифов или целевых субсидий. Нельзя допускать, чтобы приоритетной задачей тарифного регулирования становилось сохранение финансовой устойчивости в ущерб экономической доступности, но между этими двумя элементами необходимо равновесие. Кроме того, крайне важно не допускать переноса на более поздний срок инвестиций в расширение распределительных сетей для подачи воды в необслуживаемые районы с низким уровнем дохода в стремлении свести к минимуму трудности с сохранением ценовой доступности.

53. С вопросом об установлении стандартов экономической доступности водоснабжения и санитарных услуг неразрывно связана проблема отключений. Нормативная база должна предусматривать прямой запрет на отключение от водоснабжения по причине неплатежеспособности потребителя.

5. Приемлемость, возможность уединения и уважение достоинства

54. Нормативные положения должны устанавливать контекстуальное значение приемлемости объектов водоснабжения и санитарно-технических сооружений с социальной и культурной точек зрения. Этого невозможно по-настоящему добиться без конструктивного участия потребителей услуг. Конечно, вода, используемая для удовлетворения личных и бытовых нужд, должна быть приемлемого цвета, запаха и вкуса²⁶, но эти параметры весьма субъективны и восприятие этих характеристик зависит от особенностей местной культуры, образования и опыта²⁷. Личная санитария является крайне деликатной темой для всех регионов и культур, и при проектировании и размещении санитарно-технических сооружений и определении условий пользования ими необходимо учитывать существующие различные точки зрения относительно приемлемости тех или иных санитарных систем (см. A/70/203, пункт 13). На нормативном уровне должны быть предусмотрены требования пригодности санитарных объектов для соблюдения правил личной гигиены, принятых в различных культурах, например для очищения анальной области и области половых органов и для соблюдения гигиены в период менструации (см. A/HRC/12/24, пункт 80). Зачастую условием признания того или иного сооружения приемлемым является наличие в нем отдельных помещений для женщин и мужчин в общественных местах и для девочек и мальчиков в школах, и это требование следует закрепить в нормативных положениях. Правила обустройства туалетов должны обеспечивать их соответствие требованиям соблюдения прав на уединение и уважение достоинства, и в этом деле регулированию должна отводиться важная роль.

6. Участие и доступ к информации

55. Обязательным условием соблюдения стандартов в области прав человека является подлинное участие общественности в процессах принятия важнейших решений в сфере регулирования. Каждый человек и каждая группа людей имеет право принимать активное, беспрепятственное и конструктивное участие в процессах разработки стандартов обслуживания, которые могут затрагивать осуществление ими своих прав на воду и санитарные услуги. Во многих случаях для того, чтобы обеспечить всем людям, включая женщин и группы, находящиеся в уязвимом положении, реальную возможность участвовать в нормотворчестве и влиять на него, могут потребоваться конкретные меры. Специальный докладчик указывает, что попытки обеспечить участие женщин посредством принятия соответствующих нормативных актов могут идти вразрез с местными обычаями и, как следствие, практическое осуществление таких актов

²⁶ См. замечание общего порядка № 15 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пункт 12.

²⁷ *Manual of the Human Rights to Safe Drinking Water and Sanitation for Practitioners*, p. 20.

может не дать результатов (см. A/HRC/33/49, пункты 56 и 59). Поэтому нужны механизмы, которые позволят вовлечь женщин в процессы разработки норм и стандартов регулирования водоснабжения и санитарных услуг и устранить барьеры, препятствующие их участию.

56. В нормативных положениях должно быть предусмотрено требование о том, чтобы любые решения относительно типа и места расположения сервисных объектов и о мерах по совершенствованию услуг должны приниматься на основе широкого участия и всеохватности. Исключительно важное значение имеет всеохватность этого процесса, позволяющая обеспечить, чтобы модели обслуживания разрабатывались с учетом потребностей населения, включая людей, находящихся в уязвимом положении.

57. Для того чтобы участие было конструктивным, необходимы доступ к информации и транспарентность. Регулирующие субъекты должны способствовать формированию культуры транспарентности, обеспечивая возможность получать объективную, всеобъемлющую, ясную и непротиворечивую информацию, размещаемую в открытом для всех доступе в различных форматах и на понятном языке. Специальный докладчик обращает внимание на то, что в Сальвадоре решения, касающиеся нормирования потребления воды, не доводятся до сведения потребителей на регулярной основе и, как представляется, в стране отсутствует стандартное требование об информировании населения о подобных мерах (см. A/HRC/33/49/Add.1, пункт 32). Результаты проверок качества воды, используемой для бытовых нужд, также не публикуются и не рассылаются потребителям. В этой связи особенно важно установить правила, регулирующие порядок распространения информации.

7. Равенство и недискриминация

58. Нормативные положения должны предусматривать конкретные меры и действия в поддержку равенства возможностей, обеспечивающие поступательное осуществление права человека на воду и санитарные услуги для всех без дискриминации при одновременной ликвидации неравенства в доступе, в том числе для лиц в составе наименее защищенных групп и групп, подвергающихся маргинализации по причине их расы, пола, инвалидности, этнической принадлежности, культуры, религии, национального или социального происхождения или по любым иным причинам. Такие меры должны быть направлены на решение конкретных проблем и должны предусматривать, в частности: а) в первоочередном порядке – расширение покрытия услугами в области водоснабжения и санитарии с целью охватить сельские и бедные городские районы с обязательным учетом особых потребностей женщин и детей; б) недопущение отказа в праве на воду и санитарные услуги жителям неорганизованных поселений на основании отсутствия у них законного жилищного или земельного статуса; и с) решение проблемы экономической недоступности услуг для беднейших слоев населения.

8. Устойчивость

59. Устанавливая стандарты, регулирующие органы должны стремиться к обеспечению экономической, экологической и социальной устойчивости предоставления услуг. Нормативные положения должны отражать обязанность государства гарантировать право на воду и санитарные услуги на устойчивой основе и без какой-либо дискриминации, как для нынешнего, так и для будущих поколений²⁸. Это означает, что услуги, которые мы получаем сегодня, должны оказываться таким образом, чтобы гарантировать будущим поколениям сохранение свободного и беспрепятственного доступа к этим услугам. Для этого при формировании нормативной базы государствам следует выработать единый подход к регулированию этих услуг как в масштабе сектора в целом, так и примени-

²⁸ См. замечание общего порядка № 15 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пункт 11.

тельно к каждому отдельно взятому поставщику услуг²⁹. Регулирование также должно играть роль в деле обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и укрепления потенциала противодействия в связи с ними.

60. Одной из важнейших задач в области регулирования является содействие повышению доступности услуг в сочетании с поддержанием показателей окупаемости затрат на уровне, отвечающем требованиям сохранения финансовой устойчивости. Регулирующим субъектам необходимо обеспечить сбалансированное сочетание мер, благоприятствующих надлежащему исполнению поставщиками своих оперативных и ремонтно-эксплуатационных функций с учетом инфраструктурных, природоохранных и ресурсных затрат, и мер, гарантирующих экономическую доступность. Баланс экономических интересов и прав человека возможен, но для его достижения от регулирующих органов потребуются новаторские подходы и пересмотр принципов работы экономических инструментов в некоторых ситуациях.

9. Подотчетность

61. Эффективность нормативной базы обеспечивается механизмами независимого контроля за соблюдением поставщиками услуг прав человека на воду и санитарные услуги и гарантиями права потребителей обращаться с жалобами в случаях посягательства на эти права³⁰. Нормативно-правовая база должна предусматривать применение в отношении поставщиков услуг надлежащих и соразмерных санкций в случаях несоблюдения ими требований нормативного содержания права человека на воду и санитарные услуги³¹.

В. Контроль за соблюдением

62. Важнейшее значение для понимания положения дел в плане доступности услуг водоснабжения и санитарии имеет контроль, осуществляемый в целях отслеживания показателей ценовой доступности и качества воды, выявления факторов, из-за которых те или иные группы населения либо вовсе не имеют доступа к этим услугам, либо имеет весьма ограниченный доступ к ним, и обеспечения подлинной инклюзивности процессов принятия решений, которые должны основываться на широком участии. Национальные и местные контролирующие механизмы занимаются сбором информации, позволяющей выявлять движущие силы и узкие места, вскрывать недостатки и оценивать сильные стороны и трудности, и в силу этого они имеют принципиальное значение для реализации прав человека на воду и санитарные услуги.

63. Регулирующие субъекты играют важную роль в осуществлении контроля за соблюдением поставщиками услуг норм, гарантирующих права человека на воду и санитарные услуги. Важнейшее значение в этом процессе имеет доступ к информации. Регулирующие субъекты должны иметь возможность собирать, анализировать и распространять точную информацию о показателях деятельности всех поставщиков услуг. В свою очередь, поставщики услуг несут ответственность за предоставление регулирующим органам полной и достоверной информации об оказываемых ими услугах, включая данные о качестве обслуживания, жалобах со стороны потребителей и трудностях, с которыми они сталкиваются при распространении услуг на менее обеспеченные районы.

64. Наряду с оценкой соблюдения поставщиками услуг национальных и местных стандартов необходим контроль за соблюдением ими международных обязательств в области прав человека, включая обязательства, касающиеся равенства и недискриминации, участия, доступа к информации и подотчетности. Регулирующие субъекты несут ответственность за установление и отслежива-

²⁹ Лиссабонская хартия, статья 7.3.

³⁰ Там же, статья 4.4.

³¹ Там же, статья 4.9.

ние показателей достижения прогресса в деле реализации права человека на воду и санитарные услуги, которые должны прямо отражать принципы и нормы в области прав человека. Эти показатели должны охватывать все без исключения элементы права на воду и санитарные услуги и представляться в разбивке по запрещенным признакам дискриминации³², при этом для каждого показателя следует предусмотреть конкретные эталонные значения (практически достижимые показатели для постепенного осуществления поставленных целей).

65. При осуществлении контроля следует руководствоваться принципом постепенной реализации, и любые отступления от установленных стандартов со стороны поставщиков услуг должны быть запрещены и должны наказываться по закону.

1. Официальные поставщики услуг

66. Нормы и стандарты часто применяются только в отношении официальных поставщиков услуг, в число которых могут входить самые разные структуры – от крупных коммунальных служб до мелких муниципальных или кооперативных предприятий. Предполагается, что если услуги оказываются официальными поставщиками, то должны иметься данные об установленных стандартах и целевых показателях, выполнение которых может контролироваться регулирующим органом. Однако мелким муниципальным и кооперативным поставщикам часто бывает сложнее, чем крупным коммунальным службам, обеспечивать соответствие стандартам качества. Регулирующие органы могут играть активную роль в улучшении производственных показателей мелких поставщиков, отслеживая результаты их деятельности, предоставляя им информацию и рекомендуя им стратегии, которые могли бы помочь им улучшить свои показатели.

67. По данным доклада «Инвестирование в водоснабжение и санитарию – расширение доступа, уменьшение неравенства» («Глобальный анализ и оценка состояния санитарии и питьевого водоснабжения, доклад Механизма "ООН-водные ресурсы"», 2014 год), менее половины опрошенных стран сообщают о наличии у них налаженного процесса, в рамках которого официальные поставщики услуг питьевого водоснабжения в сельских районах регулярно отчитываются перед регулирующими органами о результатах своих внутренних ревизий и эти результаты используются как сигнал к проведению корректирующих мероприятий. Кроме того, данные о результатах деятельности большинства поставщиков услуг, как правило, не предаются гласности. Только результаты работы официальных городских поставщиков публикуются более чем в 60% стран-респондентов. Обследование показало, что независимый аудит качества воды гораздо чаще проводится в городах: почти 70% стран сообщили о проведении проверок в городских районах, и только 40% респондентов сообщили о проверках в сельских районах.

68. Аналогичная ситуация наблюдается и в секторе санитарных услуг, где официальные поставщики как в городах, так и в сельских районах в большинстве случаев не представляют данные регулирующим органам. Несмотря на то, что, как правило, нормы и стандарты в отношении систем канализации существуют, их требования не всегда эффективно выполняются, и систематический контроль за их соблюдением отсутствует³³. Для государств, поставщиков и потребителей канализационное хозяйство часто становится источником проблем в плане ценовой доступности и требует тщательного мониторинга. В отсутствие надлежащих нормативов, гарантирующих экономическую доступность, стоимость подключения может стать для менее обеспеченных семей причиной для отказа от данной услуги.

³² См. замечание общего порядка № 15 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пункт 53.

³³ См. A/70/203, пункт 46. См. также www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/Differentlevelsandtypesofservices.aspx.

2. Неофициальные поставщики услуг

69. Еще более сложная ситуация складывается, когда речь идет о контроле за деятельностью мелких неофициальных поставщиков. Водопроводные сети не всегда доступны для домохозяйств в сельских районах и в неорганизованных поселениях в городской черте (см. A/70/203, пункт 64). Это создает серьезную проблему неравенства доступа, поскольку люди, живущие в таких районах, часто менее обеспеченные, вынуждены полагаться на альтернативные методы, которые зачастую не обеспечивают должное качество и, как правило, обходятся гораздо дороже. В таких ситуациях некоторые модели, такие как неформальные объекты совместного пользования или коммунальные объекты и нерегулируемые объекты автономной канализации, могут рассматриваться в качестве необходимых краткосрочных и среднесрочных решений. Однако в отсутствие надлежащих мер регулирования и контроля ни одно из этих решений не может гарантированно считаться отвечающим стандартам в области прав человека.

70. Важную роль в организации неформального предоставления услуг играют неправительственные организации и общинные организации, проявляя инициативу там, где государство бездействует. Многие из проблем, с которыми сталкиваются другие поставщики в области регулирования и отчетности, встают и перед этими организациями, например трудности в обеспечении последовательного соблюдения стандартов качества обслуживания и подотчетности организаций перед теми, кого они обслуживают. Во многих странах группы населения пользуются услугами общинных и неофициальных поставщиков, которые редко представляют властям данные о результатах своих внутренних проверок³⁴.

71. Примером успешного подхода к осуществлению контроля в неорганизованных поселениях является использование общих геоинформационных систем, которые объединяют техническую пространственную информацию со знаниями местного населения в привязке к конкретной местности, что зачастую позволяет получить обширные данные о землепользовании, водных источниках, дифференцированном доступе к ресурсам и участках фактических или потенциальных экологических рисков. Например, в рамках инициатив «OpenStreetMap»³⁵, которые осуществляются в неформальных поселениях в Найроби, были собраны подробные данные о том, на сколько семей приходится один общий туалет, имеются ли туалеты, учитывающие различие полов, обеспечивают ли туалеты доступ для инвалидов и оборудованы ли туалеты контейнерами для использованных санитарно-гигиенических средств для женщин (см. A/69/213, пункт 82).

72. Важно, чтобы государства и регулирующие субъекты признавали факт существования неформальных поставщиков и оценивали их роль в сложившихся условиях. Хотя выбор оптимального с точки зрения политики подхода к выстраиванию отношений с неформальными поставщиками остается прерогативой государства и зависит от конкретных обстоятельств каждого случая, право прав человека обязывает государства принимать меры к тому, чтобы третьи стороны, оказывающие или контролирующие объекты водоснабжения и санитарии, не ставили под угрозу осуществление права на равный доступ к безопасной питьевой воде в достаточном объеме и приемлемой с точки зрения экономической и физической доступности³⁶. В этой связи Комитет по экономическим, социальным и культурным правам указывает на необходимость создания эффективной системы регулирования. При разработке нормативных и организационных механизмов для целей регулирования таких ситуаций важное значение имеет учет специфики работы мелких поставщиков.

³⁴ Там же, пункт 19.

³⁵ См. www.openstreetmap.org.

³⁶ См. замечание общего порядка № 15 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пункт 24.

73. Государство Палестина сообщает, что на его территории неофициальные поставщики не просто присутствуют – они играют решающую роль в водоснабжении некоторых общин. Поскольку для многих населенных пунктов их услуги – единственный эффективный вариант, деятельность этих поставщиков признана общественно значимой. В настоящее время совместными усилиями ряда государственных ведомств ведется работа по созданию механизмов регулирования и контроля за деятельностью неофициальных поставщиков. Принимаются меры по лицензированию и сертификации их деятельности. Долгосрочная стратегия правительства предусматривает подключение местных населенных пунктов к государственным водораспределительным сетям, но в ближайшей перспективе власти планируют регулировать работу неофициальных поставщиков и содействовать укреплению взаимной поддержки между местным населением и неофициальными поставщиками.

74. Иначе дело обстоит в Кении, где нормативные положения не распространяются на поставщиков воды, снабжающих менее 20 домохозяйств или поставляющих менее 25 кубических метров воды в сутки для бытовых нужд. Деятельность таких поставщиков в настоящее время не подпадает под действие правил регулирования тарифов и норм, предусматривающих регулярное проведение проверок качества³⁷. Правительство исходит из того, в долгосрочной перспективе неофициальные поставщики будут связаны с официальными обслуживающими организациями и будут обязаны соблюдать установленные стандарты тарифной политики и качества обслуживания. А пока правительство предпочитает не препятствовать их деятельности, но и не пытается ее регулировать.

75. Какое бы решение ни приняло государство – стремиться к регулированию, стимулировать неофициальных поставщиков к предоставлению качественных услуг по доступным ценам или, в долгосрочной перспективе, поэтапно вытеснять мелких поставщиков услуг и заменять их формальным обслуживанием, – важно, чтобы принимаемые меры не ухудшали положение и не оставляли население без доступа к услугам (см. A/HRC/15/31, пункт 53). В частности, при предоставлении официальным поставщикам услуг эксклюзивного права на охват обслуживанием районов, ранее обслуживавшихся мелкими поставщиками, государству необходимо проследить за тем, чтобы подключение к сети было экономически доступной альтернативой для населения. В таких случаях регулирующим органам следует проводить оценку предлагаемых решений на предмет экономической доступности, с тем чтобы не допустить ухудшения положения потребителей.

76. Аналогичные трудности возникают и в контексте регулирования работы служб водоснабжения и санитарии (или в отсутствие такого регулирования) в сельских районах. Водоснабжение сельских районов часто находится в ведении местных общинных организаций или членов общины, не имеющих специальной подготовки и не получающих вознаграждения, и существует мнение, что они больше нуждаются в обучении, ресурсах и помощи, нежели в нормативном регулировании³⁸. Однако эти меры не являются взаимоисключающими, и задача властей в таких случаях – обеспечить оптимальное соотношение интересов поддержки общин и регулирования.

77. Как следует из дополнения к докладу Совместной программы ВОЗ/ЮНИСЕФ по мониторингу за водоснабжением и санитарией за 2015 год, 70% людей, не пользующихся улучшенными санитарно-техническими средствами, и 90% людей, практикующих открытую дефекацию, живут в сельских районах. Регулирование работы санитарных служб в сельской местности представляет собой весьма непростую задачу, поскольку понимание необходимости в безопасном санитарном обслуживании часто отсутствует. Нередко вопросам

³⁷ United Nations Development Programme, *Small-scale Water Providers in Kenya: Pioneers or Predators?* (2011), p. 29.

³⁸ WHO, *Water Safety Planning for Small Community Water Supplies: Step-by-step Risk Management Guidance for Drinking-water Supplies in Small Communities* (2012).

строительства и технического обслуживания не уделяется никакого внимания, отчасти из-за того, проблемы санитарии считаются запретной темой. В подавляющем большинстве случаев используемые населением санитарные приспособления никак не регулируются, не обслуживаются и не контролируются государственными органами (см. A/HRC/33/49/Add.2, пункт 14). Признание Генеральной Ассамблеей и Советом по правам человека права на санитарную самостоятельность правом человека налагает на государства обязательство придавать первостепенное значение защите этого права на политическом уровне и принимать меры к созданию условий, благоприятствующих его поступательному осуществлению, в том числе посредством разработки надлежащей нормативной базы, адаптированной к местным условиям и учитывающей аспекты этого права, касающиеся личного достоинства и охраны здоровья населения.

3. Регулирующие органы

78. Отличительной особенностью регулирования сектора водоснабжения и санитарного обслуживания является то, что эти услуги непосредственно связаны с осуществлением прав человека. Хотя органы, регулирующие работу служб водоснабжения и санитарии, располагают хорошими возможностями для того, чтобы способствовать постепенной реализации прав на воду и санитарные услуги, их деятельность – будь то принимаемые ими нормативные акты и постановления или невыполнение ими своих уставных задач – может также приводить к нарушению этих прав. В своих планах и отчетах о результатах работы регулирующие органы должны предоставлять ясную и имеющую отношение к делу информацию о своих программах, процедурах и мероприятиях и указывать, какие шаги они предпринимают в целях содействия постепенному осуществлению стандартов в области прав человека.

79. Деятельность регулирующих органов должна контролироваться и проверяться различными структурами, например советами потребителей, парламентскими комитетами или ревизионными палатами. Например, в начале 2014 года португальский суд аудиторов издал доклад о результатах проверки в сфере контроля и регулирования деятельности концессий и государственно-частных партнерств в секторе водоснабжения. Аудиторы проверили деятельность Агентства по регулированию услуг водоснабжения и водоотведения, которое регулирует такие концессии, и рассмотрели вопросы, касающиеся порядка пересмотра контрактов, объемов расходования государственных средств по каждой концессии и эффективности концессий с точки зрения качества услуг (см. A/HRC/36/45/Add.1, пункт 39). Главным итогом проверки стал вывод о том, что в большинстве случаев концессии приносили выгоду компаниям частного сектора в ущерб муниципальным бюджетам и ценовой доступности услуг для потребителей (см. A/HRC/36/45/Add.1, пункты 39 и 40).

С. Обеспечение подотчетности

80. Подотчетность на национальном уровне может обеспечиваться при помощи административных, квазисудебных и судебных механизмов. Механизмы могут создаваться на уровне поставщика услуг или государства. Например, в случае отказа в удовлетворении жалобы на уровне поставщика потребитель должен иметь право направить свою жалобу в тот или иной административный механизм, например в регулирующий орган.

81. Регулирующие субъекты играют важную роль в обеспечении привлечения поставщиков услуг к ответу в случаях несоблюдения ими права человека на воду и санитарную. В целях обеспечения подотчетности в нормативно-правовых актах должны быть четко прописаны функции и обязанности всех заинтересованных сторон, участвующих в предоставлении услуг, и должны содержаться понятные и доступные сведения о существующих механизмах по рассмотрению жалоб, действующих на различных уровнях. Все больше независимых регули-

рующих органов имеют в своем составе механизмы подачи жалоб для урегулирования споров между поставщиками и потребителями услуг.

82. При рассмотрении жалоб на действия поставщиков услуг регулирующие органы должны следить за тем, чтобы до совершения любого действия, ограничивающего право индивида на воду и санитарные услуги, затрагиваемому индивиду предлагалось принять участие в конструктивных консультациях, чтобы вся информация о планируемых мерах своевременно и в полном объеме передавалась гласности и доводилась до сведения потребителей в разумные сроки, а также чтобы затрагиваемый индивид имел доступ к средствам правовой защиты и возможность получения правовой помощи, с тем чтобы он мог воспользоваться этими средствами правовой защиты³⁹.

83. Регулирующий орган должен быть также наделен полномочиями по обеспечению соблюдения существующих норм и стандартов и контрактных обязательств. Механизмы по обеспечению соблюдения договоров должны предусматривать адекватные стимулы, меры наказания за несоблюдение, например штрафы, и возможность аннулирования контракта (см. A/HRC/15/31, пункт 52).

84. В странах, где не существует отдельного механизма регулирования, но имеются государственные правозащитные учреждения или управления уполномоченных по правам человека, частные лица могут обращаться за защитой в эти независимые органы в случаях нарушения их прав человека на воду и санитарные услуги со стороны поставщиков услуг. Эти квазисудебные органы, в чьи обязанности часто входит рассмотрение жалоб на нарушения прав человека, могут обеспечивать подотчетность.

85. Если административные или национальные квазисудебные механизмы отсутствуют или если они не способны успешно урегулировать тот или иной спор, то в порядке осуществления своего права на эффективное средство правовой защиты люди, чьи права на воду и санитарные услуги нарушены, имеют возможность обратиться в суд. Иногда право на судебное обжалование в качестве крайней меры становится незаменимым средством защиты. В этой связи крайне важно, чтобы судебные системы гарантировали возможность судебной защиты права человека на воду и санитарные услуги в соответствии с международными нормами в области прав человека.

86. Подотчетность обязательна не только в отношении поставщиков услуг, но и в отношении решений и мер, принимаемых регулирующими органами. В Лиссабонской хартии Международной ассоциации по водным ресурсам подчеркивается, что нормативные рамки должны предусматривать надлежащие механизмы подотчетности и общественного контроля за деятельностью регулирующих органов⁴⁰. Частные лица должны иметь право в судебном порядке оспаривать принимаемые регулирующими органами решения и нормы, которые препятствуют реализации ими своего права человека на воду и санитарные услуги. Например, колумбийская комиссия по регулированию водоснабжения и санитарии издала ряд постановлений, обязывающих поставщиков прекращать водоснабжение в случае, если оплата не поступает в течение трех месяцев. Однако при рассмотрении исков, поступивших от малоимущих семей, конституционный суд встал на сторону истцов, указав на нарушение их права на «минимально необходимый уровень водоснабжения» по причине их неплатежеспособности⁴¹.

³⁹ См. замечание общего порядка № 15 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пункт 56.

⁴⁰ Лиссабонская хартия, статья 7.6.

⁴¹ См. www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-546-09.htm и www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-273-12.htm.

V. Выводы и рекомендации

87. Нормативное регулирование имеет решающее значение для обеспечения реализации права человека на воду и санитарные услуги и призвано способствовать выполнению государством его обязательств по защите этого права. Международное право прав человека не призывает придерживаться какого-либо конкретного подхода к регулированию. Главное с точки зрения интересов соблюдения прав человека заключается в том, чтобы обеспечить способность регулирующих субъектов противостоять давлению сил, преследующих незаконные интересы, и соответствие основных целей регулирования стандартам и принципам прав человека на питьевую воду и санитарные услуги. Регулирование играет важную роль в осуществлении контроля за соблюдением поставщиками услуг нормативного содержания права человека на воду и санитарные услуги и в обеспечении подотчетности. Другая важнейшая функция регулирования сферы водоснабжения и санитарии заключается в выявлении и предотвращении нарушений этих прав и регресса в деле их постепенной реализации. Как государственные органы регулирующие субъекты связаны международными обязательствами государства в области прав человека, и их функции должны выходить за рамки простого надзора и включать содействие приведению стратегий в соответствие с нормами и стандартами в области прав человека и влияние на эти процессы.

88. Специальный докладчик выступает за применение более нюансированного подхода к концепции независимости органов регулирования. В частности, следует гарантировать участие в процессах принятия регулятивных решений представителям заинтересованных государственных учреждений и ведомств в тех случаях, когда их участие способно обеспечить соответствие принимаемых решений стандартам в области прав человека.

89. В соответствии с вышеизложенным Специальный докладчик рекомендует государствам:

a) принять политику и стратегии регулирования сферы водоснабжения и санитарных услуг, закрепляющие право человека на воду и санитарии, и предпринять решительные, конкретные и целенаправленные шаги по установлению режима регулирования, ориентированного на обеспечение этих прав, и созданию независимых и транспарентных регулирующих органов, руководствующихся в своей деятельности интересами защиты прав человека;

b) разработать четкие процедуры и меры регулирования, необходимые для обеспечения выполнения обязательства государства уважать, защищать и осуществлять право человека на воду и санитарные услуги;

c) принять меры для того, чтобы миссия, мандат и задачи регулирующих субъектов отражали принцип постепенной реализации права человека на воду и санитарные услуги без какой бы то ни было дискриминации;

d) обеспечить нормативное закрепление многоаспектного и дифференцированного подхода к толкованию концепции экономической доступности с учетом особых потребностей тех, кто находится в уязвимом положении;

e) предусмотреть на законодательном уровне и в нормативных положениях недопустимость зависимости доступа к воде и санитарным услугам от прав на владение землей;

f) гарантировать посредством принятия соответствующих норм и стандартов финансовую доступность услуг для жителей неорганизованных поселений при их подключении к сетям официальных поставщиков и

обеспечить, чтобы действия поставщиков не затрагивали право людей на доступ к этим услугам;

g) установить на законодательном и нормативном уровнях запрет на отключения вследствие неплатежеспособности;

h) обеспечить отражение в нормативных документах о делегировании обслуживания, включая контракты, требований внутреннего законодательства и стандартов в области прав человека;

i) предусмотреть в нормативных положениях конкретные требования, гарантирующие предоставление в достаточном объеме услуг, в частности, бездомным лицам, малоимущим кочевникам и людям, пострадавшим в результате вооруженных конфликтов, чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий и последствий изменения климата;

j) предусмотреть в нормативных положениях конкретные требования, гарантирующие надлежащий уровень обслуживания школ, медицинских учреждений, тюрем, транспортных узлов и общественных мест в целом;

k) создать необходимые механизмы подотчетности регулирующих субъектов;

l) принять меры для информирования и просвещения сотрудников регулирующих органов по вопросам практического осуществления права человека на воду и санитарию в их области специализации.

90. В дополнение к вышесказанному Специальный докладчик рекомендует регуливающим органам:

a) соблюдать международные обязательства государства в области прав человека, касающиеся права на воду и санитарные услуги, и предпринимать целенаправленные шаги для его полного осуществления;

b) осуществлять независимый контроль за соблюдением поставщиками услуг нормативного содержания права человека на воду и санитарные услуги и обеспечивать, чтобы в случаях регресса поставщики принимали меры для устранения коренных причин этих нарушений;

c) установить контрольные показатели осуществления всех элементов этих прав в разбивке по запрещенным признакам дискриминации и отслеживать выполнение этих показателей;

d) следить за тем, чтобы поставщики обеспечивали недискриминационный доступ к оказываемым ими услугам, в том числе для районов с менее обеспеченным населением, неорганизованных поселений и сельских районов;

e) обеспечивать возможность получения объективной, всеобъемлющей, четкой и непротиворечивой информации и содействовать свободному, активному и конструктивному участию в процессах принятия решений в сфере регулирования;

f) обеспечивать сбалансированный учет интересов поддержания финансовой устойчивости и экономической доступности в тарифной политике, уделяя при этом первоочередное внимание удовлетворению потребностей людей, живущих в нищете, и защите их интересов;

g) поддерживать процессы разработки политики и внесения изменений в законодательство в целях приведения его в соответствие с обязательствами по защите права человека на воду и санитарные услуги и влиять на эти процессы;

h) предоставлять четкую и значимую информацию о своих программах, процедурах и деятельности и о своем вкладе в дело постепенной реализации права человека на воду и санитарные услуги;

i) гарантировать право частных лиц подавать жалобы в случаях, когда осуществление ими своего права на воду и санитарные услуги оказывается под угрозой в результате действий поставщиков.
