

Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции
по охране и использованию трансграничных
водотоков и международных озер



НИКТО НЕ ОБОЙДЕН ВНИМАНИЕМ

ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАВНОГО ДОСТУПА К ВОДЕ И САНИТАРИИ



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



Всемирная организация
здравоохранения

Европейское региональное бюро



Защита права человека на воду и санитарию требует уделять особое внимание географическим различиям в доступе к воде и санитарии, доступу социально уязвимых и маргинализированных групп и вопросам финансовой доступности.

ВСТУПЛЕНИЕ

Доступ к воде и санитарии был признан Организацией Объединенных Наций и Советом по правам человека как право человека. Это означает, что обеспечение доступа к воде и санитарии для всех является **правовым обязательством**. Для соблюдения этого обязательства особое внимание на раннем этапе должно уделяться обеспечению равного доступа к воде и санитарии для всех членов общества.

В рамках концепции равного доступа к воде и санитарии можно выделить три **основных измерения**: географические различия предоставляемых услуг, дискриминация или исключение доступа к услугам в отношении социально уязвимых и маргинализированных групп населения, а также финансовая доступность для пользователей. Тесная связь между предоставлением услуг водоснабжения и предоставлением услуг санитарии требует целостного подхода к обеспечению равного доступа к воде и санитарии.

В панъевропейском регионе¹ Стороны Протокола по проблемам воды и здоровья ЕЭК ООН/ВОЗ-Европа взяли на себя обязательство обеспечить равный доступ к снабжению безопасной питьевой водой и адекватным услугам санитарии посредством присоединения к Протоколу или его ратификации. Хотя между странами панъевропейского региона в настоящее время есть существенные различия в отношении обеспечения равного доступа к воде и санитарии, обусловленные различиями между странами в плане наличия водных ресурсов, социоэкономического развития, исторически сложившегося уровня доступа и государственной политики, усилия должны прилагаться во всех странах.

¹Для целей этой публикации подразумевается, что панъевропейский регион включает 56 государств-членов Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций и 53 государства Европейского региона ВОЗ.



Для устранения существующего неравенства в вопросах доступа к воде и санитарии необходимы специфические подходы.

ПРОБЛЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВНОГО ДОСТУПА

У человека может не быть доступа к воде и санитарии попросту потому, что в населенном пункте нет доступа к безопасной воде и санитарии. Иногда это связано с ухудшением состояния водных ресурсов (нехватка, загрязнение), но чаще всего – с недостатком водохозяйственной и санитарной инфраструктуры или неэффективным управлением ею.

К тому же, в населенном пункте может быть доступ к безопасной воде и санитарии, однако эти услуги могут быть не адаптированы к специальным потребностям определенных групп (например, инвалидов), либо не присутствовать в адекватной степени в тех учреждениях, от которых эти группы зависят (например, школы, тюрьмы, лагеря беженцев), либо определенным группам (например, этническим меньшинствам, незаконным поселенцам) может быть отказано в доступе к воде и санитарии всилу намеренной или непреднамеренной дискриминации. В конце концов, у человека может быть доступ к воде и санитарии, но он может быть не в состоянии оплачивать счета за воду и услуги санитарии без ограничения потребления других основных товаров и услуг.

Существующий неравный доступ к воде и санитарии в панъевропейском регионе обуславливается четырьмя контекстуальными проблемами:

- » **Наличие водных ресурсов.** Ухудшение качества водных ресурсов означает, что много городов и деревень, зависящих от местных водных ресурсов, не имеют доступа к безопасной воде, тогда как из-за нехватки воды некоторые города и деревни могут лишиться доступа к воде в целом. Загрязненную воду можно очистить и сделать ее пригодной для питья, а пресная вода может транспортироваться на большие расстояния. Однако эти технические решения могут повлечь за собой большие расходы и сделать воду и санитарии финансово недоступными.
- » **Разрыв между городом и сельской местностью.** В сельской местности панъевропейского региона уровень доступа к услугам водоснабжения и санитарии значительно ниже чем в городах и может быть сопряжен с более высокими тарифами на воду.
- » **Социальная уязвимость и маргинализация.** Люди, принадлежащие к социально уязвимым и маргинализированным группам, не имеют того же уровня доступа к воде и санитарии, что и остальные члены общества. Ситуация различна в различных группах населения, таких как, например, люди со специальными физическими потребностями (такие как инвалиды и страдающие заболеваниями), люди, зависящие от мест общественного пользования (такие как путники или бездомные), пользователи в учреждениях закрытого типа (таких как больницы, школы, тюрьмы или лагеря беженцев) и люди, проживающие в антисанитарных условиях.
- » **Финансовая доступность.** Стоимость воды является растущей проблемой для всех стран. В самых бедных странах большинство населения либо уже тратит значительную часть доходов на оплату услуг водоснабжения и санитарии, либо, вероятно, столкнется с такой ситуацией в будущем в случае увеличения тарифов для обеспечения финансовой устойчивости. В странах Европейского союза более жесткие целевые показатели качества воды и прогресс на пути к полному покрытию расходов также означают, что оплата услуг водоснабжения и санитарии стала реальной проблемой для семей с более низкими доходами.



Каждая страна обязана обеспечить воду и санитарную для всех, а также имеет возможность обратиться к международному сообществу за помощью и сотрудничеством.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ РАВНОГО ДОСТУПА

Право человека на воду и санитарию дает каждому право на воду и санитарию, которые должны быть в наличии, быть доступными как физически, так и с финансовой точки зрения, быть приемлемыми и безопасными.² Как и в случае любого другого права человека, основополагающим принципом является право каждого человека пользоваться своим правом без дискриминации, что открывает возможность для предоставления преимущественных прав или специальных мер для гарантирования *фактического* равенства. Этот принцип может быть использован в качестве обоснования для предоставления первоочередного доступа до того, как будут улучшены условия доступа для тех, у кого он уже есть.

Протокол по проблемам воды и здоровья обеспечивает надежную основу для реализации права человека на воду и санитарию на практике, в частности, путем установления конкретных целевых показателей и контрольных сроков. Помимо прочих ключевых компонентов права человека на воду, таких как доступ к информации, участие общественности и положения подотчетности, Протокол, в частности, обязывает Стороны содействовать обеспечению равного доступа к воде и санитарии.

Каждая страна обязана обеспечить доступ к воде и санитарии для всех. Таким образом, тяжесть финансовых расходов в первую очередь ложится на национальные и местные бюджеты. В то же время международное сообщество признает правовое обязательство по **оказанию помощи и сотрудничеству** как в отношении реализации прав человека, так в отношении осуществления Протокола.

Международным сообществом уже выделяются значительные **финансовые ресурсы** для улучшения доступа к воде и санитарии, но при этом существует необходимость увеличения выделяемых ресурсов для достижения равного доступа.



² Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 64/292; Резолюция Совета по правам человека 15/9



Общие улучшения в структуре управления водными ресурсами и санитарией могут внести большой вклад, но для ускорения прогресса также требуется применение «призмы равного доступа».

СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВНОГО ДОСТУПА

Реализация права на воду и санитарию требует политических обязательств и долгосрочной перспективы для того, чтобы охватить людей, еще не имеющих доступа. Во многих случаях существующие национальные и местные **структуры управления водными ресурсами** не справляются с задачей обеспечения равного доступа по следующим причинам: более широкие структуры управления могут ограничивать или подрывать усилия в водном секторе; неэффективное управление водными ресурсами приводит к низкой результативности работы сектора; существующая структура управления водными ресурсами часто «слепа к вопросам справедливости».

В то же время **надлежащее управление водными ресурсами** может иметь значительное влияние на достижение равного доступа. Примеры включают прозрачность и доступ к информации, широкое участие всех заинтересованных сторон в процессе принятия решений, поощрение операторов к повышению эффективности и снижению расходов, а также механизмы подотчетности и удовлетворения жалоб, реально доступные для всех.

Однако только лишь этих мер вряд ли будет достаточно. Применение **«призмы равного доступа»** ускорит прогресс. Это не обязательно требует создания новых правовых и институциональных механизмов и процессов, так как многие существующие механизмы могут быть использованы для обеспечения равного доступа. Однако это требует ориентированного на результаты плана действий, основывающегося на анализе ситуации в стране и показателях равного доступа, отвечающих индивидуальному контексту. Публикация *Никто не обойден вниманием. Передовая практика обеспечения равного доступа к воде и санитарии в панъевропейском регионе* предлагает контрольный список, который может помочь странам **разработать стратегические структуры** для достижения равного доступа.

Все заинтересованные стороны по вопросам воды и санитарии должны быть вовлечены с определением ролей и распределением ответственности. Водопользователи должны принимать участие в качестве ключевой стороны, а не только как бенефициары. Прозрачность, доступ к информации, обучение и механизмы участия - все это должно быть институционализировано для обеспечения равного доступа и устойчивых результатов, однако участие членов уязвимых и маргинализированных групп населения представляет собой реальную проблему во всех странах, и этому должно уделяться особое внимание. Операторы водохозяйственного сектора также должны лучше учитывать вопросы обеспечения равного доступа, а местные органы власти и организации гражданского общества должны играть более значительную роль.



Неравенство доступа и цен в различных географических районах можно объяснить внутренними структурами ценообразования, но также политическим влиянием и решениями. Сокращение такого разрыва требует сочетания политических, финансовых и технических усилий.

УСТРАНЕНИЕ НЕРАВЕНСТВА ПО ГЕОГРАФИЧЕСКОМУ ПРИЗНАКУ

Уровень услуг, предоставляемых пользователям в разных географических районах в пределах одной страны, может сильно отличаться. Согласно данным Совместной программы мониторинга Детского фонда Организации Объединенных Наций/Всемирной организации здравоохранения доступ к более совершенному обеспечению водой и услугами санитарии среди сельского населения панъевропейского региона на 10% ниже чем среди городского населения. Вероятность отсутствия доступа к водопроводной воде дома в сельской семье во много раз выше по сравнению с городской семьей. Неравенство доступа и цен в различных географических районах может быть связано с внутренними структурами ценообразования, но также с политическим влиянием и решениями.

Сокращение разрыва в части доступа требует **политических, финансовых и технических усилий**. Международное сотрудничество может сыграть важную роль в сокращении разрыва путем сосредоточения поддержки на отстающих регионах. Что не менее важно, географическое неравенство в части доступа – это не только вопрос водной политики, но и региональной политики в целом.



Государственная политика играет фундаментальную роль в **сокращении ценового диспаритета** между географическими районами посредством: (а) охвата инвестиционными программами и субсидиями районов с более высокой стоимостью услуг; (б) внедрения схем перекрестного субсидирования районами с высокими доходами и низкой стоимостью услуг районов с низкими доходами и высокой стоимостью услуг, и (в) содействия достижению более высокой эффективности и рациональных цен через организационную реформу сектора и использование информационных инструментов, таких как сбор и сравнительный анализ показателей эффективности с последующим установлением эталонных тарифов.



Существует много уязвимых и маргинализированных групп, каждая - со своими собственными потребностями и различными препятствиями к достижению равного доступа, что требует дифференцированных путей решения.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПА ДЛЯ СОЦИАЛЬНО УЯЗВИМЫХ И МАРГИНАЛИЗИРОВАННЫХ ГРУПП

Вода и санитария не станут доступными для всех, если не уделить особое внимание **нуждам уязвимых и маргинализированных групп** населения. Принципы прав человека подчеркивают необходимость активной разработки политики в области водных ресурсов и санитарии, учитывающей в качестве приоритета потребности уязвимых и маргинализированных групп населения в отличие от подхода, рассматривающего всех людей, как имеющих схожие проблемы в отношении доступа к безопасной воде и более совершенной санитарии. Вода и санитария для уязвимых и маргинализированных групп населения – это не просто вопрос воды. Часто это проблема, связанная с социальным отчуждением.

Существует много уязвимых и маргинализированных групп населения, каждая - со своими собственными потребностями и различными препятствиями к достижению равного доступа, что требует **дифференцированных путей решения**. Важно, чтобы лица, разрабатывающие политику, и все стороны, принимающие участие в реализации политики, такие как регулирующие органы, держатели активов и поставщики услуг (как государственные, так и частные), выделили время и ресурсы для проведения проверки на предмет включения уязвимых и маргинализированных групп и учета их конкретных потребностей.

Во многих случаях адекватные решения требуют **комплексного подхода**, объединяющего политические меры и обеспечивающего сотрудничество между государственными органами и учреждениями. Обеспечение доступа к воде и санитарии для уязвимых и маргинализированных групп населения требует **целевых финансовых ресурсов**, которые во многих случаях могут быть изысканы за счет перераспределения существующих бюджетных средств для сектора (поскольку во многих случаях потребности не являются слишком высокими по сравнению с бюджетными статьями страны, относящимися к водным ресурсам и санитарии). Это в свою очередь требует **большей осведомленности** лиц, разрабатывающих политику, и технических кадров.



Фото: Николас Алан Клейтон



Обеспечение доступной для всех стоимости услуг водоснабжения требует принятия каждой страной долгосрочной стратегии, а также тщательного подбора инструментов тарифного и нетарифного характера.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ДОСТУПНОСТИ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И САНИТАРИИ ДЛЯ ВСЕХ

Для достижения равного доступа к воде и санитарии необходимо **обеспечить доступную стоимость услуг водоснабжения и санитарии**. В странах Западной Европы повышение стоимости воды и услуг санитарии (в первую очередь вследствие повышающихся требований к очистке сточных вод) отражалось и будет отражаться в счетах за услуги водоснабжения и санитарии. В странах Восточной Европы, где цены на воду традиционно были низкими, сумма счета за воду, вероятно, вырастет. Таким образом, финансовая доступность является предметом всеобщей растущей озабоченности в панъевропейском регионе, тем не менее с различиями между странами, что требует принятия долгосрочной стратегии в каждой стране.

Факторы, вызывающие озабоченность по поводу финансовой доступности, связаны не только с уровнем тарифов. На самом деле они обусловлены **пятью группами переменных**: уровнем дохода и распределением дохода в отдельной стране или районе, стоимостью предоставления услуг в стране или районе, имеющимися субсидиями, действующей тарифной политикой и индивидуальным поведением пользователей. Соблюдение национальных показателей доступности не является достаточным для обеспечения доступности для групп населения с низким доходом в каждой стране – для этого необходима разработка специальных стратегий. Проблема доступности – это проблема не только водоснабжения как такового, но и **проблема системы социальной защиты**, требующая учитывать вопросы водоснабжения и санитарии при разработке социальной политики.

Существует много **вариантов политики** для решения проблемы доступности, причем как тарифного, так и нетарифного характера. Критерии для их выбора должны включать эффективность охвата целевых групп и требования в плане необходимого административного потенциала и стоимости. Полагаться исключительно на тарифообразование – недостаточно для обеспечения доступности: потребуются введение социальных тарифов и реализация мер социальной защиты населения. Принятие таких социальных тарифов и мер социальной политики в свою очередь требует наличия «инфраструктуры социальной политики». Применение тех или иных вариантов политики для решения проблемы доступности потребует финансирования со стороны других водопользователей или налогоплательщиков. Однако системы, финансируемые водопользователями, в последнее время испытывают серьезное давление, а в некоторых случаях функционируют на пределе своих возможностей. Уже существующая система управления водными ресурсами может задавать условия возможных вариантов политики – например, дробление системы оказания услуг на многочисленные зоны обслуживания ограничивает масштабы перекрестного субсидирования между различными пользователями.



В нашем распоряжении есть инструменты политики для обеспечения того, чтобы значительный прогресс на пути к всеобщему доступу к воде и санитарии не достигался за счет помещения тех групп населения, которым требуется особое внимание, в самый конец цепочки доступа.

Цель Протокола по проблемам воды и здоровья – обеспечить снабжение безопасной питьевой водой и адекватную санитарию для всех путем увязки вопросов управления водохозяйственной деятельностью с вопросами охраны здоровья. Более того, Протоколом вводится существенный компонент справедливости и недискриминации, поскольку он предусматривает, что «равноправный доступ к воде как с точки зрения адекватного количества, так и адекватного качества, следует предоставлять всем членам общества, особенно тем, кто находится в неблагоприятном положении или страдает от социального отчуждения».

В 2010 г. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций и Совет по правам человека признали доступ к воде и санитарии как право человека. Для соблюдения обязательств в области прав человека, а также своих обязательств по Протоколу по проблемам воды и здоровья, Правительствам следует уделять особое внимание обеспечению того, чтобы у всех членов общества был равный доступ к воде и санитарии.

Эта брошюра резюмирует ключевые аспекты, которые следует учитывать, и представляет варианты политики для обеспечения равного доступа к воде и санитарии. В ней выделены три ключевых измерения концепции равного доступа: географические различия, препятствия, с которыми сталкиваются социально уязвимые и маргинализированные группы населения, и финансовая доступность. К тому же, в публикации *Никто не обойден вниманием. Передовая практика обеспечения равного доступа к воде и санитарии в панъевропейском регионе* представлены практические примеры, существующая передовая практика и уроки, извлеченные исходя из уже осуществляемой политики и принятых мер.

Совместный секретариат ЕЭК ООН/ВОЗ-Европа Протокола по проблемам воды и здоровья благодарит Министерство труда, занятости и здравоохранения Франции за поддержку в подготовке данной брошюры.

