

Руководящая записка по разработке планов действий по обеспечению равного доступа к воде и санитарии



ЕЭК ООН



**Всемирная организация
здравоохранения**

Европейское региональное бюро

Руководящая записка по разработке планов действий по обеспечению равного доступа к воде и санитарии



**ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ**

Нью Йорк и Женева, 2016 год

ПРИМЕЧАНИЕ

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не являются выражением какого-либо мнения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района или их органов власти, или относительно делимитации их границ.

Символы документов Организации Объединенных Наций состоят из заглавных букв в сочетании с рисунками. Использование такого символа определяет принадлежность к документу Организации Объединенных Наций.

Фотографии: @iStock, стр. 22: Пётр Коваленков/iStock.com

ECE/MP.WH/15
ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
eISBN: 978-92-1-058477-7

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Совместный секретариат искренне благодарит Францию и Венгрию, ведущие стороны по работе по обеспечению равного доступа к воде и санитарии, за их контроль и вклад в подготовку данного документа, а также Роберто Мартина-Хуртадо, консультанта ЕЭК ООН, являющегося его основным автором.

Финансовую поддержку в подготовке публикации оказало Министерство социальных дел и здравоохранения Франции.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ВВЕДЕНИЕ	1
A. Предпосылки	1
B. Цель документа и целевая аудитория	2
C. Предыдущая работа по достижению равного доступа, проводимая в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья ..	2
D. Разработка «Записки»	5
II. КОНЦЕПЦИЯ, ОБОСНОВАНИЕ И ПРЕИМУЩЕСТВА ПЛАНОВ ДЕЙСТВИЙ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ РАВНОГО ДОСТУПА	7
A. Концепция	7
B. Обоснование для разработки плана действий по обеспечению равного доступа: от оценки к действию	9
C. Преимущества плана действий по обеспечению равного доступа	9
III. СОДЕРЖАНИЕ ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ РАВНОГО ДОСТУПА	11
A. Цели	11
B. Краткий анализ ситуации	11
C. Приоритетные направления деятельности	12
D. Политический контекст	13
E. Приоритетные мероприятия и связанные с ними расходы	13
F. Возможности для интеграции приоритетных мер в существующие планы, программы и проекты	16
G. Механизмы и сроки реализации	16
H. Потенциальные источники финансирования	17

IV -ПРОЦЕСС РАЗРАБОТКИ ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ РАВНОГО ДОСТУПА	19
A. Обзор	19
B. Ведущие учреждения	20
C. Вклад учреждений и заинтересованных сторон	20
D. Сроки	21
E. В направлении к единому процессу	21

СПИСОК ВСТАВОК

Вставка №1 Ключевые выдержки из публикации «Никто не обойден вниманием»	4
Вставка №2 Основные этапы процесса самостоятельной оценки, указанные в «Механизме для оценки равного доступа»	5
Вставка №3 Примеры результатов, полученных благодаря проведению оценки равного доступа	8
Вставка № 4 Примеры мер по улучшению равного доступа к воде и санитарии, предложенные странами, осуществившими самостоятельную оценку равного доступа	14
Вставка № 5 Республика Молдова: первые шаги к разработке плана действий по обеспечению равного доступа па	22

СПИСОК РИСУНКОВ

Рисунок 1 Инструменты Протокола для оказания поддержки странам в их усилиях по обеспечению равного доступа к воде и санитарии.....	3
--	---



I – Введение

A. Предпосылки

Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций и Совет по правам человека признали доступ к безопасной питьевой воде и санитарии одним из прав человека. Исходя из этого, обеспечение доступа к безопасной питьевой воде и санитарии для всех является правовой обязанностью государства. Для выполнения представленного обязательства особое внимание должно быть уделено на начальных стадиях с целью гарантии равного доступа к воде и санитарии для всех членов общества.

Для обеспечения равного доступа к воде и санитарии необходимо принимать во внимания три основных аспекта: сокращение различий в предоставляемых услугах по географическому признаку; недопущение изоляции уязвимых и маргинальных групп населения или их дискриминации в отношении доступа к услугам; и обеспечение приемлемости цен. Прочные взаимосвязи между мероприятиями по предоставлению питьевой воды и санитарных услуг требуют применения целостного подхода к поддержке обеспечения равного доступа к воде и санитарии.

В панъевропейском регионе¹ Стороны Протокола по проблемам воды и здоровья ЕЭК ООН и ВОЗ / Европа взяли на себя обязательство по обеспечению равного доступа

¹ Для целей настоящей Записки, в понятие «панъевропейский регион» включено 56 государств-членов Европейской Экономической Комиссии Организации Объединенных Наций и 53 государства Европейского региона ВОЗ.

к безопасной питьевой воде и надлежащей санитарии после присоединения к Протоколу или его ратификации. В настоящее время прослеживаются существенные различия между странами региона в отношении обеспечения равного доступа к воде и санитарии, исходящие из различий в доступности водных ресурсов, социально-экономическом развитии, исторически сложившейся ситуации с доступом к воде и санитарии и различных государственных политик, тем не менее усилия необходимо принять во всех странах без исключения.

В качестве первого шага по устранению неравного доступа к воде и санитарии, несколько стран из панъевропейского региона провели самостоятельные оценки для установления исходного положения дел с равным доступом к воде и санитарии, определения приоритетов и обсуждения дальнейших целей, которые необходимо установить, и мер, которые необходимо предпринять для улучшения доступа, а также с целью наблюдения прогресса, достигаемого с течением времени.

Однако опыт показывает, что страны сталкиваются с трудностями в переводе приоритетов, выявленных посредством проведения самостоятельной оценки, в действия. Данное обстоятельство вызвало необходимость в создании руководящих указаний для поддержки разработки планов действий, направленных на устранение пробелов в доступе к воде и санитарии.

В. Цель документа и целевая аудитория

Настоящий документ является ответной мерой и предоставляет руководящие указания для разработки планов действий по достижению равного доступа к воде и санитарии.

Основная целевая аудитория данного документа охватывает государственные органы и заинтересованные лица, работающие в водном секторе, секторах здравоохранения, образования, социальных дел, финансов и других, которые хотели бы принять меры по сокращению неравенства в доступе к услугам водоснабжения и санитарии. Руководящая записка актуальна как для стран, которые уже провели самостоятельную оценку, так и для стран, рассматривающих возможность проведения комплексной оценки, включающей в себя этап проведения самостоятельной оценки и этап планирования действий. Хотя работа, проводимая в рамках Протокола, в первую очередь ориентирована на страны панъевропейского региона, тем не менее данная Записка может быть полезным инструментом и для стран из других регионов.

С. Предыдущая работа по достижению равного доступа, проводимая в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья

Разработка настоящего документа основывается на предыдущей работе, проводимой в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья (работа подробно представлена на рисунке №1.)

Рисунок 1

Инструменты Протоколы для оказания поддержки странам в их усилиях по обеспечению равного доступа к воде и санитарии



В 2012 году в рамках Протокола была разработана и издана публикация «Никто не обойден вниманием»², которая предоставляет концептуальную основу для понимания различных аспектов проблемы достижения равного доступа к воде и санитарии, контрольный список для разработки стратегических основ, политические меры, направленные на решение различных проблем, и сбор надлежащих практик.

В 2013 году во время своей третьей сессии (Осло, 25-27 ноября 2013 г.) Совещание Сторон Протокола по проблемам воды и здоровья утвердило «Механизм для оценки равного доступа»³, представляющий собой инструмент проведения самостоятельной оценки, который может быть использован как на национальном, так и местном уровнях с целью установления исходного положения дел с доступом к воде и санитарии

² ООН и ВОЗ / Европа, «Никто не обойден вниманием»: Передовые практики обеспечения равного доступа к воде и санитарии в панъевропейском регионе (ООН, 2012). Доступно по адресу: www.unecsc.org/index.php?id=29170EЭК

³ ЕЭК ООН и ВОЗ / Европа, «Механизм для оценки равного доступа»: поддержка процессов разработки политики для реализации права человека на воду и санитарии (ООН, 2013). Доступно по адресу: www.unecsc.org/index.php?id=34032

и оценки прогресса, достигнутого пути к обеспечению равного доступа. Данный механизм для оценки включает в себя сбор количественной информации и данных качественного характера, с помощью которых осуществляется систематическая самостоятельная оценка текущей ситуации и выявляются существующие меры (или отсутствия таковых), предназначенные для решения проблем неравного доступа.

Первое испытание Механизма для оценки прошло в виде реализации трех пилотных проектов в Париже (Франция), Португалии и Украине. С тех пор оценки равного доступа были выполнены в Республике Молдова, бывшей югославской Республике Македонии и Венгрии, тем временем многие другие оценки находятся в процессе осуществления или планируются к осуществлению, в частности в Армении, Азербайджане и Сербии.

Вставка № 1

Ключевые выдержки из публикации «Никто не обойден вниманием»

- Защита права человека на воду и санитарию требует уделения особого внимания различиям в доступности по географическому признаку, доступности уязвимых и маргинализированных групп населения и вопросам приемлемости цен.
- Необходимы особые подходы для исправления текущего положения дел с неравным доступом к воде и санитарии.
- Каждая страна обязана обеспечить предоставление услуг водоснабжения и санитарии для всех, а также имеет возможность обратиться к международному сообществу за помощью и сотрудничеством.
- Общие улучшения в области руководства и управления водоснабжением и санитарией могут оказать значительное содействие, однако для ускорения прогресса требуется применение «призмы равного доступа».
- Различия в доступе и ценах между различными географическими регионами можно объяснить исходными ценовыми издержками, а также политическими влияниями и решениями. Сокращение таких несоответствий требует сочетания усилий в политической, финансовой и технической сферах.
- С учетом существования большого количества уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп населения, имеющих свои собственными потребностями и сталкивающимися с различными трудностями в доступе к воде и санитарии, требуется принятие дифференцированных решений.
- Обеспечение приемлемости услуг водоснабжения для всех требует принятия каждой страной долгосрочных стратегий, а также тщательного выбора тарифных и нетарифных инструментов.

Вставка № 2

Основные этапы процесса самостоятельной оценки, указанные в «Механизме для оценки равного доступа»

«Механизм для оценки» может помочь правительственным структурам установить исходное положение дел, обсудить дальнейшие действия, которые необходимо принять, и оценить достигнутый прогресс благодаря проведению самостоятельной оценки.

Процесс самостоятельной оценки выполняется по следующие этапам:

1. Уточнение целей
2. Выбор руководителя проекта
3. Определение нужных партнеров
4. Обеспечение активного и постоянного участия широкого круга заинтересованных сторон
5. Тщательное планирование рабочих семинаров
6. Адаптация и применение механизма в соответствии с целями и требованиями процесса
7. Применение результатов самостоятельной оценки для стратегической оценки и для установления приоритетов
8. Представление результатов в удобном формате
9. Использование результатов для отслеживания прогресса, а не для сравнения с другими

D. Разработка «Записки»

Настоящая «Записка» была разработана в соответствии с запросом Сопредседателя Сторон Протокола, поступившем в 2013 году. Экспертная группа по равному доступу к воде и санитарии, возглавляемая Францией и Венгрией, руководила разработкой «Записки». Дополнительный вклад в разработку документа был внесён во время регионального семинара «Обеспечение равного доступа к воде и санитарии: от оценки к действию» (Женева, 21 - 22 марта 2016 г.)



II – Концепция, обоснование и преимущества планов действий по обеспечению равного доступа

A. Концепция

В контексте настоящей «Записки» план действий по обеспечению равного доступа представляет собой инструмент, оказывающий помощь странам (или административно-территориальным единицам) в достижении равного доступа к воде и санитарии посредством определения приоритетных мер и способов их реализации.

План действий по обеспечению равного доступа должен основываться на результатах, полученных при проведении самостоятельной оценки (примеры приведены во вставке №3). План действий по обеспечению равного доступа должен выявить и определить приоритетность мер, необходимых для принятия с целью устранения выявленных пробелов в обеспечении равного доступа к воде и санитарии, а также определить возможности для включения приоритетных мер в официальные планы, программы и проекты.

План действий может выступать в качестве официального или неофициального документа. Неофициальный статус плана действий несет в себе прагматическую направленность. Официальные документы имеют более сильное положение, чем неофициальные. Тем не менее, для придания официального статуса плану действий в большинстве случаев требуется длительное время, прежде чем получить его утверждение. В то же время, большинство стран уже имеют национальные планы по водоснабжению и санитарии, планы по обеспечению равного доступа к услугам, планы по обеспечению недискриминации и другие соответствующие официальные документы. Придание официальности и автономности планам действий, вероятно, перенаправит дефицитные ресурсы, создаст путаницу и может привести к тому, что в конечном итоге документ будет отложен в сторону.

Вставка №3

Примеры результатов, полученных благодаря проведению оценки равного доступа

Благодаря проведению самостоятельной оценки равного доступа были получены результаты положения дел с доступностью к воде и санитарии, улучшились межведомственные и межрегиональные отношения с заинтересованными сторонами и были извлечены уроки по процессу проведения оценки. Некоторые примеры результатов приведены ниже:

Париж(Франция)

- Наличие управленческих рамок для обеспечения равного доступа, а также специальных фондов для помощи малообеспеченным слоям населения в оплате коммунальных счетов;
- Хотя в стране уровень доступа к воде и санитарии представлен на высоком уровне (более 99%), потребности уязвимых и маргинальных групп решены только частично: более 140 тысяч бездомных людей не имеют доступа к питьевой воде (по данным на 2013 год);
- Приемлемость цен является ключевой проблемой: для некоторых людей расходы на водоснабжение составляют более 3% от общего дохода.



Португалия

- Реализуется ряд инициатив, направленных на сокращение ценовой разницы.
- Прослеживается недостаточная интеграция политик (водных, социальных, экологических) и необходимость в практической помощи лицам с особыми потребностями;
- Существует необходимость в более достоверной информации по финансовым ресурсам и конкретным проблемам, а также в более действенных способах доведения информации до потребителей;
- Существует необходимость повышения уровня информированности и улучшения навыков работников коммунальных служб, чтобы они могли внести свой вклад в реализацию права человека на воду и санитарии.

Украина

- Отмечено географическое неравенство в доступе, особенно к услугам санитарии, наряду с одной из основных проблем качества воды;
- Отсутствие достаточной информации для оценки равенства в доступе среди наиболее уязвимых и маргинальных групп населения, в частности, отсутствие дезаггированных данных о доступе различных групп населения к воде и санитарии.

Республика Молдова

- Существуют различия в доступе между наиболее обеспеченными и беднейшими домашними хозяйствами, а также между городскими и сельскими поселениями (в особенности проблемы с доступом сельских домохозяйств с женщинами во главе);
- Уязвимые группы населения сталкиваются с проблемами доступа к воде и санитарии.

В. Обоснование для разработки плана действий по обеспечению равного доступа: от оценки к действию

Оценочная ведомость не гарантирует наступление последующих действий. Работа по достижению равного доступа в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья показала, что многие представители государственных структур и заинтересованные стороны не осознают важность, объем и сложность обеспечения равного доступа к воде и санитарии (или права человека на воду и санитарию в целом). Проведение оценки доступа может являться хорошей базой для повышения осведомленности, запуска процесса обсуждения с участием многих ведомств и заинтересованных сторон, а также помощи в выявлении пробелов. Тем не менее, существует высокий риск, что внимание к вопросам равного доступа ослабит после завершения процесса проведения оценки равного доступа. Хотя многие представители государственных структур и заинтересованные стороны могут обещать выполнить то, что находится в пределах их компетенции и направлено на решение проблем равного доступа, но нагрузка от повседневных задач, скорее всего, помешает им в этом. В то же время, достижение равного доступа часто требует согласованных усилий двух или более ведомств или заинтересованных сторон.

Разработка плана действий по достижению равного доступа даст возможность представителям государственных структур и другим заинтересованным сторонам провести совместную работу для определения первоочередных действий, которые необходимо предпринять и точек входа в официальные планы и программы, поиска возможностей и партнерств, которые необходимо установить или в дальнейшем развить для успешной реализации данных действий

С. Преимущества плана действий по обеспечению равного доступа

План действий по обеспечению равного доступа окажет содействие реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Задачи в рамках Цели 6 содержат конкретные ссылки на равный доступ к воде и санитарии: Целевой показатель 6.1 «К 2030 году обеспечить всеобщий и равный доступ к безопасной и приемлемой по ценам питьевой воде», Целевой показатель 6.2 «К 2030 году обеспечить равный доступ к адекватной санитарии и гигиене для всех и искоренить практики открытой дефекации, уделяя особое внимание потребностям женщин и девочек и тех, кто находится в уязвимом положении». Процесс достижения целевых показателей будет очень трудным для большинства стран без тщательного расставления приоритетов и осуществления конкретных действий, основанных на четком понимании текущей ситуации. Постепенное выполнение конкретных действий будет способствовать обеспечению выполнения странами своих юридических обязательств по соблюдению права человека на безопасную питьевую воду и санитарию.

Эффективный план действий по достижению равного доступа может также содействовать диалогу с иностранными партнерами и привлечению средств для осуществления мер, включенных в план действий.



III - Содержание плана действий по обеспечению равного доступа

Конкретное содержание плана действий будет варьироваться от страны к стране, в зависимости от положения дел с равным доступом, а также от того какие действия будут определены как наиболее подходящие. Тем не менее, план действий по обеспечению равного доступа, как правило, включает в себя ниже перечисленные компоненты.

A. Цели

В плане действий по обеспечению равного доступа должны быть четко и кратко определены цели. Когда это возможно, цели должны быть связаны с количественными показателями, отчет по мониторингу которых следует регулярно предоставлять всем вовлеченным сторонам. Если план действий является неофициальным документом, то следует уточнить, что цель его заключается в определении конкретных мер, которые могут быть включены в соответствующие официальные документы.

B. Краткий анализ ситуации

В плане действий необходимо кратко описать ситуацию по равенству доступа к воде и санитарии, суммирующую основные результаты, сделанные на основе самостоятельной оценки равного доступа, например, какие аспекты оценки равного доступа являются наиболее актуальными для страны (или административно-территориальной единицы) и причины такого выбора. Также необходимо указать информацию, обосновывающую разработку плана действий, а также его приоритетные направления.

С. Приоритетные направления деятельности

В плане действий необходимо определить ограниченное количество основных приоритетных направлений. Хорошей отправной точкой является обзор результатов Механизма для оценки равного доступа совместно с результатами выполнения самостоятельной оценки. Некоторые страны могут указать одну конкретную сферу, где бы хотели улучшить свои показатели. Другие страны, возможно, выявят множество сфер, требующих решение проблем равного доступа, но как показывает практика, в ходе жизненного цикла плана действий, страны смогут решить только ограниченное число проблем.

Сферы деятельности, определенные в публикациях *«Никто не обойден вниманием»* и *«Механизм для оценки равного доступа»*:

А. Структуры управления и контроля для обеспечения равного доступа

- Применение «призмы равного доступа» к руководству и управлению водными ресурсами
- Предоставление прав всем пользователям и субъектам права
- Улучшение реагирования операторов на потребность в равном доступе
- Разработка стратегических основ для обеспечения равного доступа: контрольный список

В. Устранение неравенств по географическому признаку

- Решение проблемы неравенств физического доступа
- Решение проблемы ценовых неравенств

С. Обеспечение доступа для социально уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп населения

- Обеспечение доступа для лиц с особыми физическими потребностями
- Обеспечение доступа для потребителей в учреждениях закрытого типа
- Обеспечение доступа лицам, не имеющим частных коммунальных услуг
- Обеспечение доступа лицам, живущим в антисанитарных условиях

Д. Обеспечение финансовой доступности воды и санитарии для всех

- Решение проблем доступности методами тарифного регулирования
- Решение проблем доступности с помощью мер по социальной защите

D. Политический контекст

Учитывая установленные приоритетные направления, план действий должен включать в себя обзор соответствующих целей государственных политик, политических процессов и секторальных стратегий.

Важно понимать взаимосвязь между достижением равного доступа к воде и санитарии и равного доступа к другим коммунальным услугам и проанализировать необходимость в разработке комплексных мер по обеспечению равного доступа к государственным услугам. Например, если обеспечение доступа для потребителей в учреждениях закрытого типа является одним из приоритетных направлений деятельности, то план действий должен выявить соответствующие секторальные стратегии (например, в области образования). План действий должен кратко описать, в какой степени данные секторальные стратегии содержат или могут содержать в себе меры по обеспечению равного доступа.

План действий должен также выявить другие политические процессы, которые могут быть актуальными, например, осуществление Протокола по проблемам воды и здоровья и процесс установления целевых показателей, Национальные диалоги по водной политике в области водоснабжения и санитарии или Национальные стратегии по реализации Целей устойчивого развития (ЦУР). Часть информации, необходимая для описания политического контекста будет проанализирована в рамках осуществления Механизма для оценки равного доступа.

E. Приоритетные мероприятия и связанные с ними расходы

План действий по обеспечению равного доступа должен определить и сформулировать реальное количество первоочередных мер, необходимых для реализации в ходе жизненного цикла плана действий, совместно с установлением соответствующей временной шкалы. Выбор приоритетных мер и определение сроков их реализации должны исходить из национальных приоритетов, указанных в официальных документах.

Несколько первоочередных мер, которые будут реализованы в краткосрочной перспективе, должны быть подробно описаны с предоставлением оценки стоимости их реализации. Кроме того, план действий может установить ряд дополнительных мер, которые могли бы быть реализованы в долгосрочной перспективе; такого рода меры должны быть описаны в более общих чертах без определения финансовых расходов.

Примеры мер по обеспечению равного доступа к воде и санитарии:

- Анализ и оценка существующих планов, политик и программ;
- Правовые и институциональные реформы, устанавливающие конкретные цели по достижению равного доступа в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья;
- Модификации существующих программ в различных областях политики;
- Инструкции по интеграции вопроса равного доступа в разработку новых программ и проектов в качестве необходимого условия
- Политические реформы (например, создание схемы по целевой финансовой поддержке для решения проблем ценовой приемлемости)

- Целевые инвестиции;
- Агитационные мероприятия для содействия достижению равного доступа к воде и санитарии и повышения уровня информированности о правах пользователей услуг водоснабжения и канализации и механизмах, позволяющих требовать их соблюдения;
- Инициативы по укреплению потенциала с целью повышения осознания важности и последствий утверждения применения «призмы равного доступа» к планированию и оказанию услуг водоснабжения и канализации сотрудниками соответствующих министерств, ведомств и коммунальных услуг.

Публикация «Никто не обойден вниманием» предлагает большое количество мер, которые потенциально могут быть включены в план действий по обеспечению равного доступа, а также примеры того, как некоторые из данных мер были реализованы в странах панъевропейского региона.

План действий может также включать в себя в качестве конкретных мер оценку плана действий и проведение новой самостоятельной оценки на основе применения Механизма оценки равного доступа.

Вставка № 4

Примеры мер по улучшению равного доступа к воде и санитарии, предложенные странами, осуществившими самостоятельную оценку равного доступа

Во **Франции**, Национальный план действий по охране здоровья и окружающей среды на период 2015-2019 гг. включает в себя конкретные действия по достижению равного доступа к воде и санитарии. В рамках Действия 101, в регионах Франции будут применены инструменты по достижению равного доступа к воде и санитарии, разработанные в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья и разосланы инструкции региональным органам здравоохранения для включения конкретных мер в региональные планы на защите здоровья и окружающей среды, такие как применение Механизма для оценки равного доступа на региональном или местном уровнях, а также повышение осведомленности по вопросам равного доступа среди лиц, принимающих решения и коммунальных служб. Кроме того, данный национальный план включает в себя несколько секторальных мероприятий по повышению безопасности воды.

Другие меры, принятые во Франции, представляют:

- (включение во второй Национальный план по бытовой санитарии на 2015-2019 гг. нулевой ставки Экологических кредитов (в сочетании с налоговыми кредитами) для решения финансовых проблем, с которыми сталкиваются домашние хозяйства, полагающиеся на местное санитарное обслуживание,
- пилотную инициативу по социальной ценовой политике, проводимую в 50 муниципалитетах, как способ осуществления права человека на воду и санитарии. Кроме того, признается факт, что зарубежные регионы, такие как Майотта и Французской Гвианы, имеют особые потребности относительно развития секторов водоснабжения и санитарии и предложение об их секторальной реформе находится на стадии обсуждения.

В **Португалии**, ERSAR (Служба регулирования услуг водоснабжения и водоотведения) разработала рекомендации для операторов служб водоснабжения и санитарии по надлежащим практикам обеспечения права человека на воду и санитарии, в том числе достижения равного доступа. ERSAR также разрабатывает имитационную модель социальных



тарифов на воду и санитарии, целью которой является поддержка служб водоснабжения и санитарии в определении наилучших скорректированных решений по обязательному принятию социального тарифа. И, наконец, в сотрудничестве с двумя операторами, ERSAR проанализировала эффективность двух альтернативных механизмов для недопущения отключений воды из-за неоплаченных счетов: установка ограничителей потока воды (ограничивающих водоснабжение до 200 л/сутки) или неофициальные напоминания пользователям об их задолженностях по счетам. Результаты данных работ окажут содействие дальнейшим политикам в сфере услуг водоснабжения и санитарии.

В **Украине**, действия были сосредоточены на доведение результатов проведения самостоятельной оценки до различных аудиторий через организацию семинаров, пресс-конференций, коммуникаций с соответствующими государственными структурами, издание публикаций и размещение информации в интернете. НПО использовали результаты проведения самостоятельной оценки для разработки проектов и сбора средств.

В **Республике Молдова**, в Национальную программу на 2016-2025 гг. в рамках осуществления Протокола по проблемам воды и здоровья были включены две конкретные задачи по поддержке обеспечения доступности уязвимых и маргинальных групп населения к воде и санитарии:

- Развитие правовой и институциональной основ для обеспечения равного доступа к воде и санитарии;
- Создание Фонда солидарности.

Кроме того, цель "Обеспечить водоснабжением 100% семей цыганских общин к 2020 году" была включена в «План действий по поддержке цыганских поселений на период 2016-2020 гг.»

В **Венгрии**, приоритеты, определенные благодаря проведению оценки равного доступа, учитываются при разработке Водной стратегии. Одна из рекомендаций Механизма для оценки заключалась в обязательной интеграции вопроса равного доступа в разработку проектов и политик, связанных с питьевой водой или санитарией.

F. Возможности для интеграции приоритетных мер в существующие планы, программы и проекты

Принимая во внимание политический контекст, описанный выше, план действий по обеспечению равного доступа должен выявить существующие или запланированные планы, программы и проекты, в которые могут быть включены первоочередные меры. Например, во Франции представители органов власти определили третий Национальный план по охране здоровья и окружающей среды как основной официальный документ, в который можно включить вопросы доступности воды и санитарии (Вставка № 4).

В этом разделе плана действий следует кратко описать процесс подготовки, обновления или модификации планов, программ и проектов с целью выявления точек входа и определения соответствующих сроков.

Отличной возможностью для интеграции приоритетных мер является установление целевых показателей в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья. Результаты самостоятельной оценки следует учесть при разработке целевых показателей. Разработка плана действий предоставила бы более конкретные предложения для целевых показателей и их контрольных сроков, необходимых к установлению в соответствии с Протоколом. Кроме того, учитывая, что установление целевых показателей является официальным процессом и включает в себя аспект равного доступа (в соответствии со статьей 5.1 Протокола), это может представиться естественным способом для представления и обсуждения проекта плана действий.

G. Механизмы и сроки реализации

План действий должен определить, какие правительственные учреждения будут ответственны за:

- Реализацию приоритетных мер,
- Интеграцию мер по достижению равного доступа в процесс разработки, обновления или реформирования планов, программ и мероприятий.

План действий должен также описать, каким образом другие заинтересованные стороны могли бы оказать содействие. Например, в Португалии, Служба регулирования услуг водоснабжения определила операторов в качестве ответственных лиц и возложила на них осуществление некоторых мероприятий (Вставка 4).

В идеале план действий должен включать в себя график реализации или хронограмму. График может включать в себя как краткосрочные, так и долгосрочные мероприятия, способствующие достижению поставленных целей. Период реализации, представленный в графике, для каждой страны будет свой, определенный в соответствии с характером циклов планирования, но, вероятнее всего, займет от 3

до 8 лет. В случае более длительных сроков, более подробную информацию следует предоставить для первого периода (краткосрочные действия) и меньший объем информации для второго периода (долгосрочные действия).

Н. Потенциальные источники финансирования

Включение в план действий по обеспечению равного доступа полной стратегии мобилизации ресурсов может оказаться слишком амбициозной идеей. Тем не менее, план действий может предоставить список потенциальных источников финансирования. При составлении списка необходимо рассматривать возможность внесения взносов пользователями услуг, предоставления национального государственного финансирования и международной финансовой поддержки (от малых до крупных инвестиций).

Аспект равного доступа может быть включен в проекты различных секторов, финансируемые банками развития. Обычной практикой представляется выявление проектов, ориентированных на сельские или пригородные районы, с целью устранения различий в доступе между городскими и сельскими местностями. Проблемы приемлемости цен в настоящее время учитываются на этапе подготовки многих проектов водного сектора. Тем не менее, редко уделяется внимание ситуации с доступом к воде и санитарии уязвимых и маргинальных групп населения (возможно, за исключением школ и медицинских центров). Для этого требуется четкое определение потребностей со стороны стран-заемщиков.



IV - Процесс разработки плана действий по обеспечению равного доступа

A. Обзор

Учитывая успешный опыт реализации «Механизма для оценки равного доступа», в процесс разработки плана действий для обеспечения равного доступа можно включить следующие этапы:

1. Выявление одного или двух ведущих государственных учреждений. Ключевыми кандидатами могут быть учреждения, руководящие процессом осуществления Протокола и учреждения, ответственные за предоставление услуг водоснабжения и санитарии.
2. Установление межсекторальной рабочей группы на основе участников, выбранных для осуществления самостоятельной оценки равного доступа, и, если есть необходимость и возможность, при поддержке национального консультанта.
3. Привлечение более широкого ряда финансирующих учреждений и заинтересованных сторон через двусторонние консультации и информационные запросы.
4. Разработка проекта плана действий.
5. Организация консультационного семинара.
6. Разработка окончательного варианта плана действий.

В. Ведущие учреждения

Как показывает опыт, полученный в ходе применения Механизма для оценки равного доступа, в ряде случаев процесс осуществлялся под совместным руководством государственного учреждения и организации гражданского общества. Однако разработку плана действий по обеспечению равного доступа необходимо осуществлять под руководством одного или сочетанием нескольких конкретных государственных учреждений.

Одной из ключевых задач руководящего учреждения (учреждений), является гарантия того, что план будет соответствовать стратегическим планам развития сектора, а также получение политической поддержки и содействие в осуществлении плана.

Организации гражданского общества следует вовлечь в разработку плана действий, но не предоставлять им ведущие позиции. Несмотря на то, что план действий, как ожидается, будет нести неофициальный характер, он уже требует принятия решений, а в будущем возникнет необходимость в принятии определенного уровня обязательств официального характера. Таким образом, характер плана действий коренным образом отличается от характера самостоятельной оценки.

С. Вклад учреждений и заинтересованных сторон

В рамках процесса применения Механизма для оценки равного доступа, как правило, были выявлены ключевые министерства, ведомства и учреждения, а также другие заинтересованные стороны, участие которых необходимо при разработке плана действий по обеспечению равного доступа. На практике, большинство из этих ключевых учреждений и заинтересованных сторон уже вовлечены в проведение оценки равного доступа.

Ключевые учреждения и заинтересованные стороны, которых, возможно, необходимо вовлечь в разработку плана действий, включают в себя министерство финансов, а также министерства, ведомства и учреждения, занимающиеся вопросами водоснабжения и санитарии, охраны окружающей среды, здравоохранения, образования, жилищного строительства, социальной защиты, социального равенства, правосудия, регионального развития, гендерного равенства, защиты прав меньшинств и т.д. Можно также привлечь к участию поставщиков услуг водоснабжения и санитарии, правозащитные учреждения, организации гражданского общества, а также представителей научных кругов, работающих в данных областях. В зависимости от географического масштаба плана действий, можно также включить соответствующие муниципалитеты или органы местного самоуправления.

Не все учреждения и заинтересованные стороны должны в обязательном порядке участвовать в разработке плана действий. Результаты проведения самостоятельной оценки, вероятно, выдвинули на первый план только ограниченный ряд проблем, которые требуют принятия решений. Как следствие, вполне возможно, что нет

необходимости вовлекать в разработку плана действий все учреждения или заинтересованные стороны, участвующие в осуществлении самостоятельной оценки. Например, если окажется, что доступ к воде и санитарии в школах не является проблемой, то министерство образования, а также НПО, работающие в сфере образования, не следует вовлекать в разработку плана действий.

D. Сроки

Сроки для разработки плана действий должны быть короче, чем сроки, выделенные для осуществления Механизма для оценки равного доступа. В то время, как процесс оценки равного доступа может занять до одного года (так как предполагается масштабный сбор данных), то процесс разработки плана действий может предположительно занять от 6 до 9 месяцев, как только определен мандат и обеспечено финансирование. Большинство необходимых участников должно быть определено при осуществлении самостоятельной оценки. Может потребоваться проведение некоторой дополнительной аналитической работы для анализа затрат и выгод от принятия возможных мер с целью их приоритизации. Разработка плана, проведение консультаций и согласование проекта плана действий между различными государственными учреждениями, а также проведение консультаций с другими заинтересованными сторонами также потребует время.

При установлении сроков для разработки плана действий по обеспечению равного доступа необходимо учитывать временные рамки политических процессов, в которые будут интегрированы соответствующие конкретные меры (например, Национальные планы по воде и санитарии, Национальный план по защите окружающей среды и здоровья, Стратегии социальной интеграции, Планы регионального развития или Национальные планы для школ или тюрем).

E. В направлении к единому процессу

Настоящая руководящая записка разработана, исходя из предположения, что Механизм для оценки равного доступа уже был осуществлен, как это было уже сделано рядом стран.

Однако, учитывая усилия, связанные с выполнением самостоятельной оценки и ее логической переходом в разработку плана действий, странам рекомендуется с самого начала запланировать осуществление Механизма для оценки равного доступа и разработку плана действий в форме единого проекта. Это позволит сэкономить время и ресурсы и сделает проект более понятным и привлекательным для различных государственных учреждений и заинтересованных сторон, включая партнеров по развитию.

Вставка № 5

Республика Молдова: первые шаги к разработке плана действий по обеспечению равного доступа

На основании результатов оценки, проведенной в Молдове⁴, началось обсуждение политических процессов, на которые можно оказать влияние, участников, которых необходимо вовлечь и мер, которым должен быть отдан приоритет.

К процессам, в которые могут быть включены вопросы равноправного доступа, относятся: Национальный процесс осуществления стратегии ООН по обеспечению водоснабжением и водоотведением на период 2014-2028 гг., Национальная программа для осуществления Протокола по проблемам воды и здоровья и Национальные диалоги по водной политике.

К участникам, которых необходимо привлечь, относятся: министерства финансов, здравоохранения, окружающей среды, образования, регионального развития, труда и социальной защиты, а также агентства ООН (Всемирная организация здравоохранения, Европейская экономическая комиссия ООН, Детский фонд ООН) и международные партнеры в области развития (Европейский союз, Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству, Австрийское агентство по развитию, Германское общество по международному сотрудничеству, Агентство США по международному развитию, правительства Чехии и Словакии).

Первоочередные действия или меры, которые необходимо принять, относятся к стратегическим основам (включение прав человека на воду и санитарии в национальное законодательство, утверждение задач по достижению равного доступа к воде и санитарии); финансовым политикам (учет мер по достижению равного доступа в финансовой стратегии для сектора водоснабжения и санитарии); неравенствам географического характера (реализация проектов в сельских районах), уязвимым и маргинализированным группам населения (выполнение проектов, ориентированных на обеспечение доступа в школах и домах престарелых, а также доступа к воде и санитарии цыганского населения, которое находится в неблагоприятном положении, и запуск информационно-просветительской кампании по вопросам прав человека на воду и санитарии с целью расширения возможностей участия гражданского общества).



⁴ Самостоятельная оценка равного доступа к воде и санитарии, доклад республики Молдова ("Водная солидарность Европы в Молдове, 2014). Доступно по адресу: www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/activities/Equitable_access/Equitable_Access_Country_report_RepMoldova_ENG.pdf

Руководящая записка по разработке планов действий по обеспечению равного доступа к воде и санитарии

Протокол по проблемам воды и здоровья предусматривает, что при достижении цели обеспечения доступа к питьевой воде и предоставления санитарных услуг для всех соответствующее внимание должно быть уделено равноправному доступу всего населения к этим услугам.

В публикации «Никто не обойден вниманием: Передовые практики обеспечения равного доступа к воде и санитарии» было отмечено три необходимых аспекта для обеспечения равного доступа к воде и санитарии: сокращение географических различий, преодоление препятствий для уязвимых и маргинализированных групп и разрешение проблем финансовой доступности.

«Механизм для оценки равного доступа» рассматривал эти три политические проблемы. Это аналитический механизм был разработан с целью помочь правительственным структурам и другим заинтересованным сторонам установить исходное положение дел с равным доступом к воде и санитарии для определения соответствующих приоритетов и обсудить дальнейшие действия, которые следует предпринять, а также, чтобы оценить достигнутый прогресс с помощью самостоятельной оценки.

Настоящий документ, «Руководящая записка», нацелен на помощь странам в воплощении приоритетных областей работы, определенных в процессе работы над самостоятельной оценкой, в действия. Планы необходимы для того, чтобы направить усилия страны (или административно-территориальной единицы) на достижение равного доступа к воде и санитарии посредством определения приоритетных действий и способов их осуществления. Записка описывает содержание планов действий и процесс их разработки.

Основная целевая аудитория данного документа охватывает государственные органы и заинтересованные лица, работающие в водном секторе, секторах здравоохранения, образования, социальных дел, финансов и других, которые хотели бы принять меры по сокращению неравенства в доступе к услугам водоснабжения и санитарии. Руководящая записка актуальна как для стран, которые уже провели самостоятельную оценку, так и для стран, рассматривающих возможность проведения комплексной оценки, включающей в себя этап проведения самостоятельной оценки и этап планирования действий. Хотя работа, проводимая в рамках Протокола, в первую очередь ориентирована на страны панъевропейского региона, тем не менее данная Записка может быть полезным инструментом и для стран из других регионов.

Более подробную информацию касательно Протокола по проблемам воды и здоровья и работе в отношении равного доступа можно по адресу: <http://www.unece.org/env/water>

Information Service
United Nations Economic Commission for Europe

Palais des Nations
CH - 1211 Geneva 10, Switzerland
Telephone: +41(0)22 917 44 44
Fax: +41(0)22 917 05 05
E-mail: info.ece@unece.org
Website: <http://www.unece.org>