

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



НИКТО НЕ ОБОЙДЕН ВНИМАНИЕМ

ПЕРЕДОВЫЕ ПРАКТИКИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВНОГО ДОСТУПА К
ВОДЕ И САНИТАРИИ В ПАНЪЕВРОПЕЙСКОМ РЕГИОНЕ



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



Всемирная организация
здравоохранения

Европейское региональное бюро

НИКТО НЕ ОБОЙДЕН ВНИМАНИЕМ

ПЕРЕДОВЫЕ ПРАКТИКИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВНОГО ДОСТУПА К
ВОДЕ И САНИТАРИИ В ПАНЪЕВРОПЕЙСКОМ РЕГИОНЕ



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



Всемирная организация
здравоохранения

Европейское региональное бюро

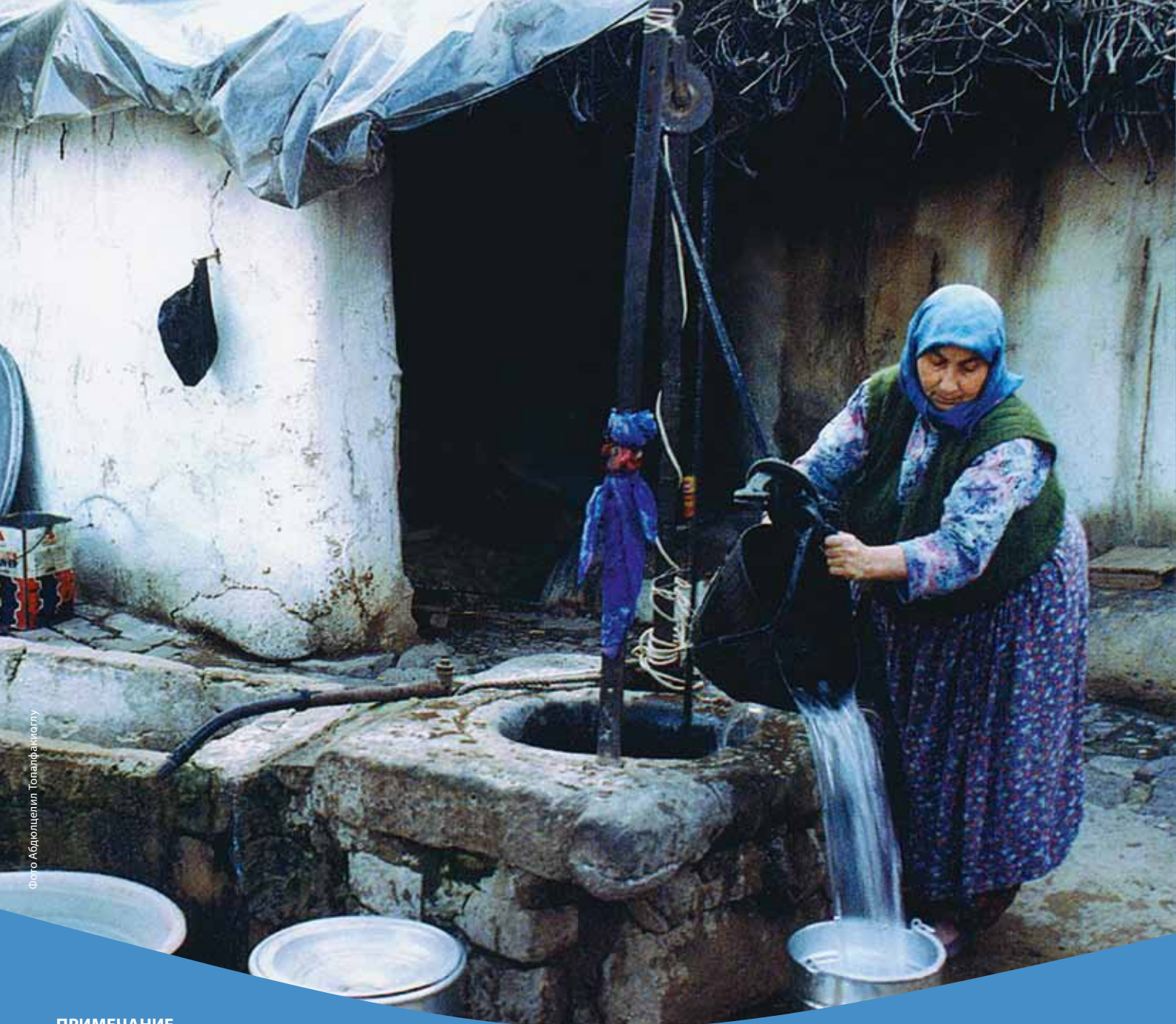


Фото Абдюлцелил Топалфаканоглу

ПРИМЕЧАНИЕ

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящей публикации не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого-либо мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей либо относительно делимитации их границ.

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций указываются прописными буквами в сочетании с цифрами. Наличие в тексте такого условного обозначения означает ссылку на документ Организации Объединенных Наций.

ECE/MP.WH/5

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

В продаже под № F.2.II.E.5

ISBN 978-92-1-216530-1
e-ISBN 978-92-1-055385-8

ПРЕДИСЛОВИЕ

«Никто не обойден вниманием - Передовые практики обеспечения равного доступа к воде и санитарии в панъевропейском регионе». Название этой публикации отражает ее цели, содержание и устремление: предоставить руководство по тому, как обеспечить, чтобы все члены общества в равной степени обладали преимуществом доступа к воде и санитарии.

В настоящее время обойденными вниманием в панъевропейском регионе являются 12 процентов населения – почти 110 миллионов человек – у которых нет доступа к безопасной питьевой воде. Согласно оценкам Всемирной организации здравоохранения в панъевропейском регионе более 13 000 детей в возрасте до 14 лет ежегодно умирают от диареи, связанной с состоянием воды, в основном в Восточной Европе и Центральной Азии.

В то время как ситуация остается неблагоприятной для большей части населения Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, многие граждане Западной и Центральной Европы также страдают от отсутствия доступа или неравного доступа к услугам воды и санитарии. Неравенства зачастую связаны с социокультурными различиями, социо-экономическими факторами и географическим контекстом. Люди, принадлежащие к уязвимым и страдающим от социального отчуждения группам, часто сталкиваются с дополнительными препятствиями по получению доступа по сравнению с обычными гражданами, в особенности представители этнических меньшинств, мигранты, нелегальные поселенцы или люди с ограниченными возможностями. Для людей с низким уровнем дохода стоимость услуг воды и санитарии может быть недоступной по средствам и не позволять пользоваться коммунальными услугами базового уровня. Растущий уровень бедности по всему региону оказывает давление на семейные бюджеты, выделяемые на базовые коммунальные услуги. Во многих странах люди, проживающие в сельской местности, не имеют такого же уровня доступа к безопасной воде и надлежащим санитарным услугам, как жители городов.

Обеспечение равного доступа к воде и санитарии способствует повышению уровня жизни, социальной сплоченности и оказывает благоприятное воздействие на инвестиции, экономический рост и устойчивое развитие. Протокол по проблемам воды и здоровья Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) / Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения предусматривает: «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 то же время, «особое внимание следует уделять защите тех, кто особенно уязвим к заболеваниям, связанным с водой». Настоящая публикация служит руководством по выполнению этих обязательств для лиц, ответственных за выработку политик и принятие решений. Принимая за основу множество усилий, уже предпринятых в регионе, она представляет передовые практики и извлеченные уроки в сфере политик и мер, направленных на предоставление доступа к воде и санитарии уязвимым и страдающим от социального отчуждения группам, уменьшение неравенств в доступе по географическому признаку, а также на решение проблемы доступности.

Спустя год после признания Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций и Советом по правам человека права человека на чистую воду и санитарии и менее чем за четыре года до крайнего срока достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ) в 2015 году, настоящий момент является как нельзя более подходящим для продвижения перспективности равного доступа и выявления передовых практик, которые могут обусловить более стремительный прогресс. Цель развития тысячелетия 7 призывает Правительства к 2015 г. сократить вдвое долю населения, не имеющего устойчивого доступа к безопасной питьевой воде и основным санитарным услугам. Протокол по проблемам воды и здоровья и соглашения по правам человека не ограничиваются пятидесятипроцентным сокращением и призывают страны обеспечить всеобщий доступ к воде и санитарии в индивидуально установленные сроки, в зависимости от конкретной ситуации и имеющихся возможностей.

На Министерской конференции по окружающей среде и охране здоровья в Парме в 2010 году страны панъевропейского региона взяли на себя обязательства по обеспечению общественного здравоохранения посредством улучшения доступа к воде и санитарии путем использования подхода и положений Протокола по проблемам воды и здоровья. Создавая действенную основу для оценки и совершенствования национальных политик и институциональных структур, Протокол по проблемам воды и здоровья предлагает структурированный подход к продвижению аспектов справедливости в доступе к воде и санитарии. В частности, принцип широкого участия, выведенный Протоколом, требует, чтобы все члены общества, в особенности те, кто страдает от неблагоприятного положения или социальной изоляции, были услышаны, а их голоса приняты во внимание при установлении целевых показателей, связанных с водой и здоровьем.

Примеры, собранные в этом документе, демонстрируют возможность принятия мер на различных уровнях. Мы надеемся, что приведенные передовые практики послужат стимулом для лиц, ответственных за выработку политик и принятие решений на национальном и местном уровнях, для пересмотра и, при необходимости, воспроизведения или адаптации существующих подходов, а также внедрения новых или дополнительных мер с целью, чтобы никто не был обойден вниманием при обеспечении доступа к воде и надлежащим санитарным услугам. Мы также надеемся воодушевить и других заинтересованных действующих лиц, таких как частные и государственные операторы, правительственные организации и международные доноры, в стремлении обеспечить равный доступ.


Поскольку вода – это жизнь, а санитария – это достоинство, это честь для Франции возглавить и продолжать возглавлять деятельность по продвижению равного доступа к воде и санитарии для всего населения в рамках программы работы Протокола. Совместный секретариат ЕЭК ООН/ВОЗ-Европа Протокола по проблемам воды и здоровья будет продолжать оказывать поддержку странам в их усилиях по достижению равного доступа. Все вместе мы призываем страны с пользой распорядиться информацией, содержащейся в этой публикации, при пересмотре и улучшении своей национальной ситуации, а также продолжить делиться передовыми практиками по обеспечению равного доступа к воде и санитарии.



Андрей Васильев
Заместитель Исполнительного секретаря,
Европейская экономическая комиссия
Организации Объединенных Наций



Ксавьер Бертран
Министр труда, занятости и
здравоохранения Франции



Жужанна Якаб
Региональный директор,
Европейское региональное бюро
Всемирной организации здравоохранения



ВСТУПЛЕНИЕ

Права человека являются универсальными, неотъемлемыми, взаимозависимыми и взаимосвязанными. Всеобщая декларация прав человека гласит: «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах». Наличие доступа к чистой питьевой воде и санитарии является важнейшим элементом достойной жизни и соблюдения прав человека.

Тем не менее, миллиарды людей все еще не пользуются своим основополагающим правом на доступ к чистой питьевой воде и санитарии. Многие из них сталкиваются со значительными препятствиями для доступа в связи с тем, где они живут и кем являются. Являются ли они женщинами? Принадлежат ли к этническому меньшинству? Бедны ли они? Живут ли они в трущобах или бедной сельской местности? Обязательство правительств обеспечить доступ к воде и санитарии всем членам общества, не делая различий между богатыми и бедными, мужчинами и женщинами, жителями организованных или неорганизованных поселений, городов или удаленных сельских районов.

28 июля 2010 года был достигнут важный рубеж в международных усилиях по улучшению глобальной ситуации с водоснабжением и санитарией, когда Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла резолюцию 64/292, признав право на чистую воду и санитарии правом человека. Эта резолюция призывает страны и международные организации предоставлять финансовые ресурсы, наращивать потенциал и передавать технологии для увеличения усилий по предоставлению безопасной и чистой питьевой воды и санитарии для всех. 30 сентября 2010 года, в своей резолюции 15/9, Совет по правам человека Организации Объединенных Наций уточнил, что это право вытекает из права на достаточный жизненный уровень. Право на воду и санитарии требует, чтобы эти услуги имелись в наличии, были физически и финансово доступны, безопасны и приемлемы для всех без исключения.

Как право человека на воду и санитарии, так и Протокол по проблемам воды и здоровья Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций / Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения закрепляют принцип всеобщего доступа и обязательство по обеспечению равноправия и недискриминации в доступе к воде и санитарии. Совет по правам человека в своей резолюции 15/9 положительно сослался на Протокол как региональное обязательство, способствующее дальнейшей реализации обязательств в области прав человека, связанных с доступом к безопасной питьевой воде и санитарии. Гарантия реализации этих прав требует четкого сосредоточения на наиболее ущемленных и страдающих от социального отчуждения группах населения, а также акцентирования их участия и расширения их прав и возможностей. Страны должны полностью интегрировать принцип не дискриминации в свои политики и программы для устранения неравенств в доступе.

Система прав человека требует от стран постепенного и непрерывного осуществления права на воду и санитарии. Они должны двигаться как можно более быстро и эффективно к их полному осуществлению. В этом начинании страны должны задействовать максимум ресурсов, как имеющихся на национальном уровне, так и предоставляемых международным сообществом. Ресурсы должны в первую очередь направляться на выполнение обязательств, требующих непосредственных действий, а именно обязательств в отношении тех, у кого все еще нет доступа к воде и санитарии.

Реализация права на воду и санитарии также имеет смысл с экономической точки зрения. Вложение инвестиций в воду и санитарии оказывает решающее влияние на реализацию других прав человека, в том числе посредством улучшения здоровья, снижения детской смертности, повышения производительности труда взрослых и посещаемости школ детьми, а также положительного воздействия на права женщин и замедления темпов ухудшения состояния окружающей среды. В развитых странах улучшение показателей продолжительности жизни и детской смертности стало сопутствовать экономическому росту только после того, как правительства начали существенно инвестировать в водоснабжение и, что еще важнее, в санитарии. На каждый доллар, потраченный на санитарии, в среднем приходится отдача равная девяти долларам в виде предотвращенных расходов и роста производительности. Особенно в период экономического кризиса чрезвычайно важно инвестировать в сектора с эффектом многократного повышения эффективности и расходовать имеющиеся ресурсы более эффективно, ориентируясь на наиболее изолированные и страдающие от социального отчуждения группы населения.

Я горжусь возможностью представить эту публикацию, представляющую необходимое руководство по мерам, необходимым для обеспечения всех жителей Европы возможностью пользоваться доступом к воде и санитарии. Рассматривая различные аспекты вопроса равного доступа, в особенности доступность и недискриминацию, данная публикация является практическим инструментом для правительств и лиц, ответственных за принятие решений, призванным послужить стимулом на пути к осуществлению права человека на безопасную воду и санитарии. Я особо приветствую то, что внимание в этой публикации сосредоточено на Европе, так как это подчеркивает, что недостаточный доступ к воде и санитарии является проблемой не только развивающихся стран, но и непосредственно касается некоторых самых богатых государств мира. Этот документ также дополняет Книгу передовых практик, подготовленную в рамках моих полномочий, где приводятся примеры того, каким образом права на воду и санитарии осуществляются во всем мире.



Катарина де Альбукерке
Специальный докладчик о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарии



ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Настоящая публикация, подготовленная в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) / Европейского Регионального Бюро Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ-Европа), не могла бы быть подготовлена без помощи и вклада со стороны многих правительств, отдельных лиц и международных организаций.

Совместный секретариат хотел бы особо поблагодарить членов экспертной рабочей группы, которые сыграли ключевую роль в подготовке этой публикации по передовым практикам:

Шанталь Гатиньоль, Глава экспертной рабочей группы, Министерство труда, занятости и здравоохранения Франции; Давид Альвес, Агентство регулирующее воду и отходы (ЭРСАР), Португалия; Галия Бардарска, Глобальное водное партнерство по Центральной и Восточной Европе (ГВП ЦВЕ); Антти Белинский, Министерство сельского и лесного хозяйства, Финляндия; Пьер Шантрель, Международное бюро по водным ресурсам (ОИЕау); Жан-Бенуа Шарен, WaterLex; Наталия Чиобану, Международный фонд сотрудничества и партнерства Черного моря и Каспийского моря; Наталия Дежеан, Женщины Европы за общее будущее (WECF); Джована Додос, Европейский план действий "Окружающая среда и здоровье детей" (ЕОСЗД) Молодежная сеть ВОЗ; Саша Габизон, Женщины Европы за общее будущее (WECF); Алис Агнес Хофер, Министерство сельского развития, Венгрия; Диана Искрева, Earth Forever; Анн Лиз Кох Лависс, Министерство экологии, устойчивого развития, транспорта и жилищного хозяйства, Франция; Михаил Кочубовский, Институт здравоохранения, Бывшая югославская республика Македония; Ингеборг Лимбург, Фламандское экологическое агентство, Бельгия; Лео Маллат, Министерство труда, занятости и здравоохранения, Франция; Люсинда О'Ханлон, Управление верховного комиссара ООН по правам человека; Седрик Преведелло, Объединение операторов водоснабжения Валлонии (Aquawal), Бельгия; Жан-Поль Риво, Министерство экологии, устойчивого развития, транспорта и жилищного хозяйства, Франция; Анри Сметс, Французская водная академия; Джулиан Старинк, Министерство жилищного хозяйства, территориального планирования и окружающей среды, Нидерланды; Анке Сток, Женщины Европы за общее будущее (WECF); Анна Цветкова, МАМА-86; Эллен Вайлли, Фламандское экологическое агентство, Бельгия; Роджер Аэртгеертс, Совместный секретариат, ВОЗ-Европа; Франческа Бернардини, Совместный секретариат, ЕЭК; Франциска Хирш, Совместный секретариат, ЕЭК; Наталия Никифорова, Совместный секретариат, ЕЭК.

Работе над текстом также в значительной мере содействовали лица, не вошедшие в состав рабочей группы, но привнесшие свои вклады, идеи и вдохновение.

Это касается вкладов председателей, докладчиков и участников Рабочего семинара по равному доступу к воде и санитарии, прошедшего в Женеве с 4 по 5 июля 2011 года под председательством Андре Флажолле, французская Национальная Ассамблея. Сюда также входят письменные комментарии, полученные до и после проведения рабочего семинара.

Дополнительные ситуационные исследования были предоставлены: Кшиштофом Бербека, Краковский институт экономики, Польша; Ричардом Фрэнсисом, Совет потребителей воды Англии и Уэльса, Соединенное Королевство; и Франсуа Мансотт, Региональное агентство здравоохранения (ARS), Аквитания, Франция.

Соответствующие информационные файлы были предоставлены Рифатом Хоссейном, ВОЗ; и Бенедиктом Вилленом, Муниципалитет Парижа, Франция.

Письменные комментарии были предоставлены: Джерри ван ден Берге, Европейская федерация объединений коммунальных услуг (EPSU); Хелен Буссар, WaterLex; Ксавьером Лефлев, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Александром Миндорашвили, Министерство окружающей среды, Грузия. Исходный отчет о доступе к воде и санитарии для обделенных или изолированных жителей Европы был подготовлен Бруно Мареска, Анн Дужин, Камилль Рейно, Симоне Локело и Ксавьером Мордрет, Центр исследований для изучения и наблюдения условий жизни (CRÉDOC).

Со стороны ЕЭК, Ольга Карлос, Каммилль Марсело, Памела Окейо, Эвелина Рюхина, Давлатбиби Имомбердиева, Елена Бойко и Ирина Козбан обеспечили административную поддержку процесса. Эми Эдгар, ЕЭК, редактировала публикацию.

Роберто Мартин Уртадо, консультант ЕЭК, - ведущий автор документа.

Наконец, совместный секретариат выражает признательность и благодарность за финансирование, предоставленное Министерством труда, занятости и здравоохранения Франции.





СОДЕРЖАНИЕ

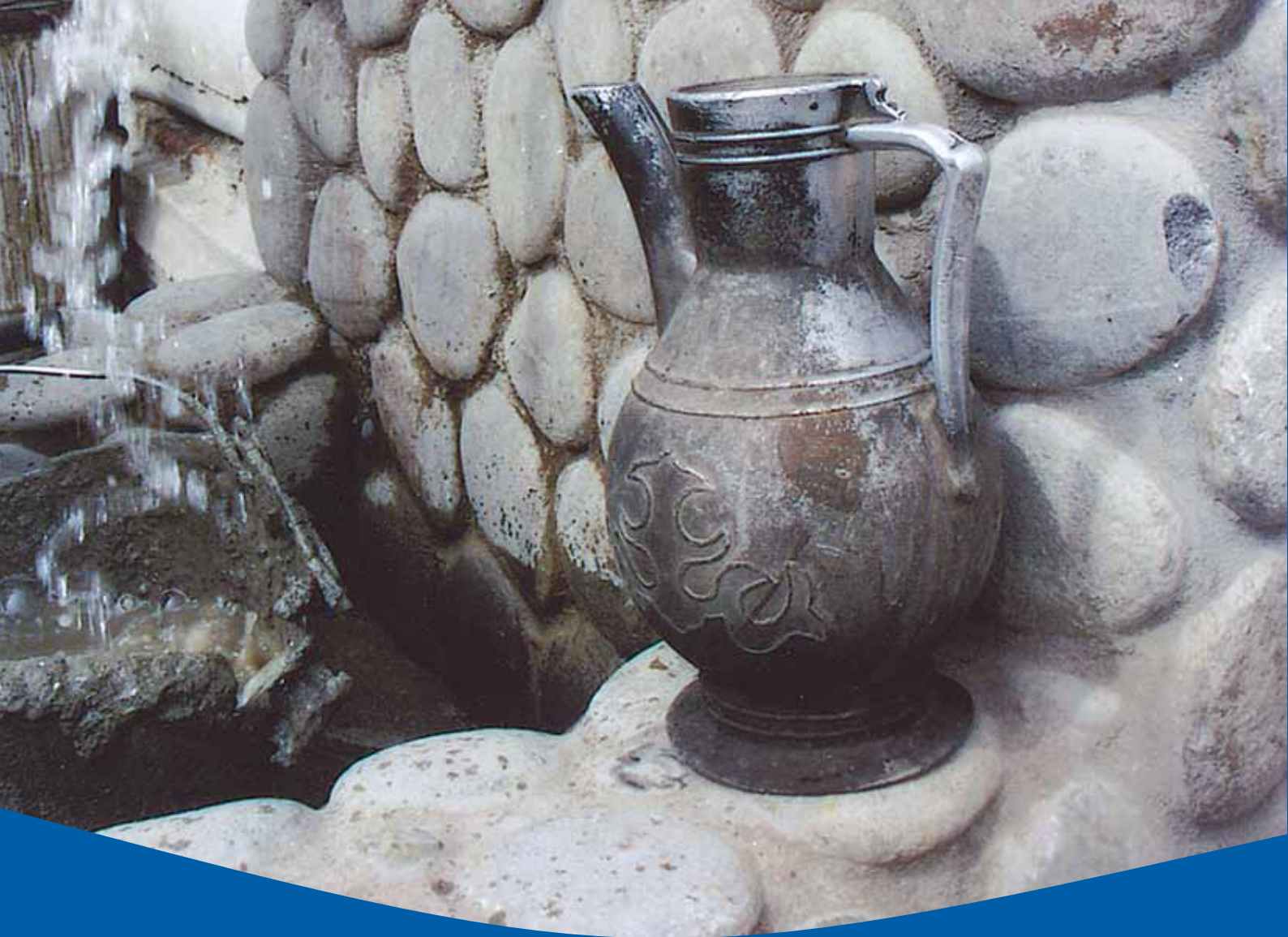
ПРЕДИСЛОВИЕ	iii
ВСТУПЛЕНИЕ	v
ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	vii
СПИСОК ВСТАВОК, ТАБЛИЦ И РИСУНКОВ	x
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И АББРЕВИАТУР	xi
КРАТКИЙ ОБЗОР	xiii
ВВЕДЕНИЕ	1
1.1 Обеспечение равного доступа к воде и санитарии: проблематика и обоснование	2
1.2 О публикации	3
Глава 1 ПРОБЛЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВНОГО ДОСТУПА	5
1.1 Простая концептуальная структура	6
1.2 Наличие водных ресурсов	6
1.3 Наличие инфраструктуры водоснабжения и санитарии	7
1.4 Особые препятствия, с которыми сталкиваются уязвимые и страдающие от социального отчуждения группы населения	8
1.5 Ограничения доступности	8
Глава 2 МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ РАВНОГО ДОСТУПА	11
2.1 Международное право в области прав человека и доступ к воде и санитарии	12
2.2 Протокол по проблемам воды и здоровья	14
2.3 Роль международной финансовой поддержки	15
Глава 3 СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ И КОНТРОЛЯ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВНОГО ДОСТУПА	17
3.1 Применение «призмы равного доступа» к руководству и управлению водными ресурсами	18
3.2 Предоставление прав всем пользователям и субъектам права	20
3.3 Улучшение реагирования операторов на потребность в равном доступе	22
3.4 Разработка стратегических основ для обеспечения равного доступа: контрольный список	23
Глава 4 УСТРАНЕНИЕ НЕРАВЕНСТВ ПО ГЕОГРАФИЧЕСКОМУ ПРИЗНАКУ	25
4.1 Решение проблемы неравенств физического доступа	26
4.2 Решение проблемы ценовых неравенств	29
Глава 5 ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПА ДЛЯ СОЦИАЛЬНО УЯЗВИМЫХ И СТРАДАЮЩИХ ОТ СОЦИАЛЬНОГО ОТЧУЖДЕНИЯ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ	33
5.1 Общие аспекты	34
5.2 Обеспечение доступа для лиц с особыми физическими потребностями	36
5.3 Обеспечение доступа для потребителей в учреждениях закрытого типа	36
5.4 Обеспечение доступа лицам, не имеющим частных коммунальных услуг	38
5.5 Обеспечение доступа лицам, живущим в антисанитарных условиях	41
Глава 6 ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ДОСТУПНОСТИ ВОДЫ И САНИТАРИИ ДЛЯ ВСЕХ	43
6.1 Общие аспекты	44
6.2 Решение проблем доступности методами тарифного регулирования	45
6.3 Решение проблем доступности с помощью мер по социальной защите	48
СПИСОК СПРАВОЧНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	52

СПИСОК ВСТАВОК, ТАБЛИЦ И РИСУНКОВ

Таблица 1.1	Равный доступ к воде и санитарии: концептуальная структура	6
Вставка 1.1	Приоритизация воды для бытового использования в Финляндии	7
Таблица 1.2	Проблемы, с которыми сталкиваются люди, принадлежащие к уязвимым и страдающим от социального отчуждения группам населения	9
Рисунок 1.1	Финансовая доступность оплаты водоснабжения и санитарии в Европе	9
Вставка 2.1	Право человека на воду на практике	12
Вставка 2.2	Мобилизация международной взаимной выручки пользователей	15
Вставка 3.1	Широкая структура управления замедляет прогресс в Боснии и Герцеговине	18
Вставка 3.2	Укрепление управления водными ресурсами для обеспечения равного доступа в Армении	18
Вставка 3.3	Определение стратегических целей для обеспечения всеобщего доступа в Португалии	19
Вставка 3.4	Использование существующих институциональных механизмов: Парламентский комиссар по делам будущих поколений в Венгрии	19
Вставка 3.5	Применение «призмы равного доступа» к водной политике во Франции	19
Вставка 3.6	Предоставление прав потребителям путем создания механизма посредничества в Португалии и Великобритании	20
Вставка 3.7	Роль НПО в разработке и осуществлении стратегий по повышению осведомленности в Украине и Кыргызстане	21
Вставка 3.8	Механизмы консультаций по водной политике содействуют равному доступу во Франции	22
Вставка 3.9	Поставщики воды, содействующие обеспечению равного доступа в Нидерландах	23
Вставка 4.1	Устранение неравенства путем инвестирования в инфраструктуру: пример Украины	27
Вставка 4.2	Разработка технических решений адаптированных к потребностям сельского населения и жителей отдаленных населенных пунктов в странах Центральной и Восточной Европы и Армении	27
Вставка 4.3	Сокращение разрыва по качеству воды между городской и сельской местностью в бывшей югославской республике Македония	28
Вставка 4.4	Обеспечение доступа к водным ресурсам в отдаленных сельских районах Финляндии	28
Вставка 4.5	Направление государственных субсидий на сокращение неравенства цен в Венгрии и Португалии	30
Вставка 4.6	Применение механизма перекрестного субсидирования для уравнивания стоимости санитарных услуг в Арагоне (Испания) и Фландрии (Бельгия)	30
Вставка 4.7	Применение информационных инструментов для сокращения неравенства цен в Португалии	31
Вставка 5.1	Гендерные аспекты равного доступа к услугам воды и санитарии	35
Вставка 5.2	Выделение бюджетных средств для тюрем в бывшей югославской республике Македония	37
Вставка 5.3	Обеспечение внимания нуждам беженцев и лиц, перемещенных внутри страны: примеры Мальты и Грузии	37
Вставка 5.4	Информирование и ориентирование людей без определенного места жительства	38
Рисунок 5.1	Карта общественных питьевых фонтанчиков в городе Рим	38
Вставка 5.5	Предоставление услуг воды и санитарии кочевым сообществам	39
Вставка 5.6	Обеспечение доступа для людей, проживающих в антисанитарных условиях: примеры нелегальных цыганских поселений	40
Вставка 5.7	Париж защищает социально уязвимых людей	41
Вставка 6.1	Водная политика ЕС: низкие цены на услуги водоснабжения не решат проблему их финансовой доступности	45
Вставка 6.2	Повышение финансовой доступности с помощью тарифных систем в Португалии	47
Вставка 6.3	Добровольное введение социальных тарифов в Польше	47
Вставка 6.4	Целенаправленное субсидирование жилищного хозяйства в Украине	48
Вставка 6.5	Фонд взаимовыручки в вопросах жилищного хозяйства во Франции	49
Вставка 6.6	Профилактические меры – опыт Парижа	49
Вставка 6.7	Бельгия применяет ряд подходов для финансовой доступности	50
Таблица 6.1	Меры по улучшению финансовой доступности питьевой воды для бытовых потребителей	51

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И АББРЕВИАТУР

ВВП	Валовой внутренний продукт
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОЗ-Европа	Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения
ГВП	Глобальное водное партнерство
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ЕАОС	Европейское агентство по окружающей среде
ЕОСЗД	Европейский план действий "Окружающая среда и здоровье детей"
ЕС	Европейский Союз
ЕЭК	Европейская экономическая комиссия
НПО	Неправительственная организация
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития ООН
СПВ	Совет потребителей по вопросам воды (в Англии и Уэльсе)
УПТ	Увеличенный прогрессивный тариф
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ЭРСАР	Агентство регулирующее воду и отходы (Португалия)
ЮНИСЕФ	Детский фонд ООН
ОIEau	Международное бюро по водным ресурсам
pS-Eau	Программа «Справедливость и вода» («Solidarite Eau»)
WECF	Женщины Европы за общее будущее



*В нашем распоряжении есть
политические инструменты для
обеспечения того, чтобы значительный
прогресс на пути к всеобщему доступу
к воде и санитарии был достигнут
не за счет помещения в конец
цепочки доступа групп населения,
требующих особого внимания.*

КРАТКИЙ ОБЗОР

Доступ к воде и санитарии был признан правом человека Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций и Советом по правам 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 всего населения. Настоящая публикация выделяет три ключевых аспекта в сфере равного доступа: различия в предоставляемых услугах по географическому признаку; дискриминация или исключение доступа к услугам в отношении социально уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп населения, а также финансовая доступность для пользователей. Тесная взаимосвязь 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 Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций / Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения взяли на себя обязательство обеспечить равный доступ к снабжению безопасной питьевой водой и адекватным услугам санитарии посредством присоединения к Протоколу или его ратификации. В настоящее время между странами панъевропейского региона есть существенные различия в отношении обеспечения равного доступа к воде и санитарии, обусловленные различиями между странами в плане наличия водных ресурсов, социо-экономического развития, исторически сложившегося уровня доступа и государственной политики.

Целью настоящей публикации является поддерживать лица, ответственные за выработку политик и принятие решений на национальном и местном уровнях, в выполнении их обязательств по обеспечению равного доступа к воде и санитарии. Она также ставит своей целью вдохновить практикующих специалистов, гражданское общество и компании, представляющие частный сектор, в отношении роли, которую они могут играть, и деятельности, которую они могут осуществлять, с целью обеспечить равный доступ к воде и санитарии. Настоящий документ следует подходу, основанному на передовых практиках, нежели чем предпринимает попытку разработать формальное руководство. Его намерение состоит в том, чтобы, посредством представления примеров того, как разные страны пытаются снизить уровень неравенств в сфере доступа к воде и услугам санитарии, вдохновить лица, ответственные за выработку политик, к применению подобных или иных новаторских мер. При этом он не ставит своей целью призвать к автоматическому воспроизведению выявленных практик, поскольку передовые практики индивидуальны для каждой страны и ситуации и должны быть адаптированы к национальным и местным особенностям. Требуется также существенные дополнительные усилия для систематической оценки передовых практик с точки зрения равного доступа.

ПРОБЛЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВНОГО ДОСТУПА

Для устранения неравенств в сфере доступа к воде и санитарии необходим индивидуальный подход. У человека может не быть доступа к воде и санитарии просто потому, что населенный пункт не располагает доступом к воде и санитарии. Иногда это связано с деградацией водных ресурсов (их нехваткой или загрязнением), но чаще причиной является недостаточное или ненадлежащее управление водно-санитарной инфраструктурой.

К тому же, населенный пункт может располагать доступом к безопасной воде и санитарии, однако эти услуги могут не быть адаптированы к особым потребностям определенных групп (например, людей с ограниченными возможностями), либо не присутствовать в надлежащем объеме в тех учреждениях, от которых зависят эти группы (например, школы, тюрьмы, лагеря беженцев), либо определенным группам может быть отказано в доступе к воде и санитарии в силу намеренно или непреднамеренно дискриминирующей практики (например, этническим меньшинствам, незаконным поселенцам). Наконец, 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.

Существующие неравенства в сфере доступа к воде и санитарии в панъевропейском регионе обусловлены следующими четырьмя контекстуальными проблемами:

Физическая доступность водных ресурсов. Ухудшение качества водных ресурсов означает, что много городов и сельских поселений, зависящих от местных источников водных ресурсов, не имеют доступа к безопасной воде, тогда как из-за нехватки воды некоторые города и сельские поселения могут быть вообще лишены доступа. Загрязненную воду можно очистить и сделать ее пригодной для питья, а пресную воду можно транспортировать на большие расстояния. Однако эти технические решения могут повлечь за собой большие расходы, которые сделают воду и санитарии финансово недоступными.

Несоответствие между городами и сельской местностью. В сельской местности панъевропейского региона уровень доступа к услугам воды и санитарии значительно ниже, чем в городах и может быть сопряжен с более высокими тарифами на воду.

Социально уязвимые и страдающие от социального отчуждения группы. Люди, принадлежащие к социально уязвимым и страдающим от социального отчуждения группам, не имеют того же уровня доступа к воде и санитарии, что и остальные члены общества. Ситуация различается в зависимости от групп населения, например, люди с особыми физическими потребностями (такие как люди с ограниченными возможностями и страдающие заболеваниями), люди, зависящие от мест общественного пользования (такие как путешественники или люди без определенного места жительства), пользователи в учреждениях закрытого типа (таких как больницы, школы, тюрьмы или лагеря для беженцев) и люди, проживающие в антисанитарных условиях.

Финансовая доступность. Стоимость водных ресурсов является растущей проблемой для всех стран. В самых бедных странах большинство населения либо уже тратит значительную часть доходов на оплату услуг воды и санитарии, либо, вероятно, столкнется с такой ситуацией в будущем, в случае роста тарифов для обеспечения финансовой устойчивости. В странах Европейского Союза более жесткие цели по обеспечению качества воды и достигнутый прогресс на пути к окупаемости расходов также означают, что оплата услуг водоснабжения и санитарии становится реальной проблемой для семей с более низким уровнем дохода.

¹ Для целей настоящей публикации подразумевается, что панъевропейский регион включает 56 стран-членов Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций и 53 страны-члена Европейского регионального бюро ВОЗ.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ РАВНОГО ДОСТУПА

Право человека на доступ к воде и санитарии дает каждому право на воду и санитарии, которые должны быть в наличии, быть доступными как физически, так и с финансовой точки зрения, быть приемлемыми и безопасными². Как и в случае любого другого права человека, основополагающим принципом является право каждого человека пользоваться своим правом без дискриминации, что открывает возможность для позитивной дискриминации или специальных мер для гарантирования фактического равенства. Этот принцип может быть использован как обоснование для предоставления доступа в первую очередь, то есть до улучшения условий доступа для тех, у кого он уже есть.

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

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

Международное сообщество уже выделяет значительные финансовые ресурсы для улучшения доступа к воде и санитарии, однако все еще остается необходимость увеличения выделяемых ресурсов для достижения равного доступа.

СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ И КОНТРОЛЯ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВНОГО ДОСТУПА

Реализация права на воду и санитарии требует принятия политических обязательств и долгосрочного видения для того, чтобы охватить тех, кто еще не имеет доступа. Во многих случаях, существующие национальные и местные структуры управления водными ресурсами не справляются с задачей обеспечения равного доступа по следующим причинам: структуры управления с широкими полномочиями могут ограничивать или отрицательно сказываться на усилиях, прилагаемых в рамках водного сектора; неэффективное управление водными ресурсами приводит к низкой результативности сектора; существующие структуры управления водными ресурсами часто «закрывают глаза» на вопросы равенства.

В то же время, надлежащее руководство и управление водными ресурсами в значительной мере способствуют достижению целей равного доступа – в качестве примера можно привести про-

зрачность и доступ к информации, всестороннее участие всех заинтересованных лиц в процессе принятия решений, мотивация операторов в области повышения эффективности и снижения расходов, а также механизмы отчетности и компенсации, действительно доступные для всех.

Однако, только 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 уже существующие механизмы могут быть использованы для продвижения равного доступа. Однако, это требует ориентированного на результат плана действий, основывающегося на анализе ситуации в стране, и индикаторов равного доступа, в зависимости от контекста. В этой связи, настоящий документ предлагает контрольный список, который поможет странам разработать стратегическую основу для достижения равного доступа.

В этот процесс должны быть вовлечены все заинтересованные стороны в сфере воды и санитарии, а их роли и обязанности должны быть установлены и распределены. Водопользователи, в свою очередь, должны быть основными игроками, а не только получателями. Принципы прозрачности, доступа к информации, образования и механизмов участия должны быть институционализированы для обеспечения равномерных и устойчивых результатов, однако участие представителей уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп представляет собой реальную проблему во всех странах, в связи с чем этому должно уделяться особое внимание. Операторы водного сектора также должны больше учитывать вопросы обеспечения равного доступа, а местные органы власти и организации гражданского общества должны играть более значительную роль.

УСТРАНЕНИЕ НЕРАВЕНСТВ ПО ГЕОГРАФИЧЕСКОМУ ПРИЗНАКУ

Уровень услуг, предоставляемых потребителю в разных географических областях в пределах одной и той же страны, может сильно отличаться. Согласно данным Совместной программы мониторинга Детского фонда Организации Объединенных Наций/Всемирной организации здравоохранения, доступ к улучшенным условиям воды и 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. Несоответствие доступа и цен между различными географическими регионами может быть связано с внутренними структурами ценообразования, а также с политическим влиянием и принимаемыми решениями.

Сокращение несоответствия в области доступа требует сочетания усилий в политической, финансовой и технической сферах. Международное сотрудничество может сыграть важную роль в

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

сокращении несоответствий путем сосредоточения поддержки на отстающих областях. Что не менее важно, неравенства в сфере доступа по географическому признаку не только являются вопросом водной политики, но и региональной политики в целом.

Государственная политика может сыграть основополагающую роль в сокращении ценового неравенства между различными географическими районами путем (а) сосредоточения инвестиционных программ и субсидий в регионах с более высокой себестоимостью услуг; (b) внедрения схем перекрестного субсидирования между регионами с высокими доходами и низкой себестоимостью услуг и регионами с низкими доходами и высокой себестоимостью услуг, и (с) содействия обеспечению эффективности и установлению рациональных цен путем проведения организационной реформы сектора и использования информационных инструментов, таких как сравнительный анализ показателей эффективности и установление эталонных тарифов.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПА ДЛЯ СОЦИАЛЬНО УЯЗВИМЫХ И СТРАДАЮЩИХ ОТ СОЦИАЛЬНОГО ОТЧУЖДЕНИЯ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ

Вода и санитария не станут доступными для всех, если не уделять особое внимание нуждам уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп. Принципы прав человека подчеркивают необходимость активной разработки политик в области водных ресурсов и санитарии, которые бы отдавали предпочтение и учитывали потребности уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп населения, скорее чем рассматривали всех людей, как имеющих схожие проблемы в отношении доступа к безопасной воде и улучшенным средствам санитарии. Вода и санитария для уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп населения – это не просто вопрос воды. Часто это проблема, связанная с социальным отчуждением.

Существует много уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп населения, каждая со своими собственными потребностями и различными препятствиями к достижению равного доступа, что требует дифференцированного подхода к решению проблем. Важно, чтобы лица, ответственные за выработку политик, и все стороны, принимающие участие во внедрении политик, такие как регулирующие органы, держатели активов, компании-поставщики услуг (как государственные, так и частные), выделяли время и ресурсы для проведения проверок на предмет включения уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп и учета их конкретных потребностей.

Во многих случаях эффективные решения требуют комплексного подхода, объединяющего политические меры и обеспечивающего сотрудничество между государственными органами и учреждениями. Обеспечение доступа к воде и санитарии для уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп населения требует выделения целенаправленных финансовых ресурсов, которые часто могут быть мобилизованы посредством перераспределения бюджетных средств, предназначенных для данного сектора

(в связи с тем, что во многих случаях потребности этих групп не так высоки по сравнению с бюджетом страны в области водных ресурсов и санитарии). Это, в свою очередь, требует большей осведомленности со стороны лиц, ответственных за выработку политик, и технического персонала.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ДОСТУПНОСТИ ВОДЫ И САНИТАРИИ ДЛЯ ВСЕХ

Для достижения равного доступа к воде и санитарии также 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) отражается и будет отражаться на счетах за услуги воды и санитарии. В странах Восточной Европы, где цены на воду традиционно были низкими, стоимость счета за воду, вероятно, возрастет. 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.

Проблемы финансовой доступности связаны не только с уровнем тарифов; в действительности они обусловлены пятью системами переменных: уровень дохода и распределение дохода в отдельной стране или регионе; стоимость предоставления услуг в стране или регионе; имеющиеся политики в области субсидий; действующая тарифная политика; и индивидуальное поведение пользователей. Соблюдение национальных контрольных 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 водного сектора как такового, но и всей системы социальной защиты, что требует учитывать вопросы воды и санитарии при обсуждении социальных политик.

Существует много вариантов политик для решения проблемы доступности, причем как тарифного, так и нетарифного характера. Критериями для выбора политических инструментов должны быть эффективность охвата целевых групп и их потребности в сфере административного потенциала и стоимости. Полагаться исключительно на тарифообразование недостаточно для обеспечения финансовой доступности – требуется также введение социальных тарифов и 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 для решения проблемы доступности потребует финансирования со стороны других водопользователей или налогоплательщиков. Тем не менее, системы, финансируемые водопользователями, в последнее время испытывают серьезное давление, а в некоторых случаях находятся на пределе своих возможностей. Уже существующая система управления водными ресурсами может задавать условия возможных вариантов политики – например, фрагментация системы снабжения на несколько зон обслуживания ограничивает возможности для перекрестного субсидирования между пользователями.



Защита права человека на воду и санитарию требует уделять особое внимание географическим различиям в доступе к воде и санитарии, доступу уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп населения и вопросам финансовой доступности.

ВВЕДЕНИЕ

КЛЮЧЕВЫЕ ТЕЗИСЫ

- » Доступ к воде и санитарии был признан правом человека Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций и Советом по правам человека. Теперь, обеспечение доступа к воде и санитарии для всех стало правовым обязательством. Для соблюдения этого обязательства необходимо на раннем этапе уделять особое внимание обеспечению равного доступа к воде и санитарии для всего населения.
- » В панъевропейском регионе Стороны Протокола по проблемам воды и здоровья взяли на себя обязательство обеспечить равный доступ к снабжению безопасной питьевой водой и надлежащими услугами санитарии посредством присоединения к Протоколу или его ратификации.
- » Между странами панъевропейского региона существуют важные различия при обеспечении равного доступа к воде и санитарии – это обусловлено различиями в плане наличия водных ресурсов, социо-экономического развития, исторически сложившегося уровня доступа и государственных политик.
- » В настоящей публикации выделены три ключевых аспекта понятия равного доступа к воде и санитарии: географические различия предоставляемых услуг, дискриминация или исключение доступа к услугам в отношении уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп населения, а также финансовая доступность для пользователей. Тесная взаимосвязь между предоставлением услуг водоснабжения и предоставлением услуг санитарии требует целостного подхода к обеспечению равного доступа к воде и санитарии.
- » Передовые практики в области обеспечения равного доступа к воде и санитарии действительно существуют, а также могут послужить источником вдохновения. В то же время, необходимы существенные дополнительные усилия для систематической оценки таких практик с точки зрения обеспечения равного доступа.

1.1 ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАВНОГО ДОСТУПА К ВОДЕ И САНИТАРИИ: ПРОБЛЕМАТИКА И ОБОСНОВАНИЕ

1.1.1 Равный доступ к воде и санитарии

Лица, ответственные за выработку политики в области водных ресурсов и санитарии³, находятся под давлением. Появляются новые обязательства. Ожидания очень высоки, договоренности – жесткие, а финансовые ресурсы ограничены. Решения актуальных для данного сектора вопросов требуют значительного увеличения инвестиций, а во многих случаях – коренных реформ в сфере политик и структур управления. Технические консультации могут направлять принятие решений касательно инвестиций и реформ. Тем не менее, определяющие решения носят политический, а не технический характер.

Многие из таких политических вопросов возвращаются вокруг понятия равного доступа к воде и санитарии. Допустимо ли для общества в целом то, что некоторые люди заболевают из-за отсутствия доступа к безопасной воде и надлежащей санитарии? Каков минимальный уровень услуг водоснабжения и санитарии, который государство обязано обеспечить для всех граждан? Существуют ли ограничения для оплаты бедными семьями базового доступа к воде и санитарии? Приемлемо ли то, что на несколько территорий с широкими возможностями и некоторые социальные группы приходится большая часть государственных расходов на воду и санитарии? Стоит ли прилагать особые усилия для обеспечения доступа к воде и санитарии также и для социально уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп? Какую роль должна играть солидарность в вопросе финансирования услуг воды и санитарии?

Без решения этих политических вопросов невозможен реальный прогресс. Например, хорошо функционирующий сектор воды и санитарии должен быть финансово устойчивым, что, во многих случаях, требует увеличения тарифов. Однако в результате увеличения тарифов в свою очередь возникает проблема финансовой доступности. Если проблемы финансовой доступности (одного из ключевых аспектов равного доступа) не будут решаться, под угрозой оказывается весь прогресс в секторе.

Целью настоящего документа является поддержка лиц, ответственных за выработку политик, в решении этих ключевых политических вопросов посредством поднятия проблем, обсуждения вариантов их решения и представления примеров из разных стран.

Обеспечение доступа к воде и санитарии для всех является общим стремлением и обязанностью для всех стран, что продемонстрировано включением целей по воде и санитарии в Цели развития тысячелетия и признанием права на воду и санитарии правом человека Генеральной Ассамблеей ООН и Советом по правам человека. Прогресс в реализации этих стремлений и обязанностей неравномерен в панъевропейском регионе. В настоящее время около 110 миллионов человек в регионе, или 12 процентов всего населения, все еще живут в домах, не располагающих доступом к безопасной питьевой воде. Согласно наилучшим оценкам Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), в панъевропейском регионе более 13 000 детей в возрасте до 14 лет умирают ежегодно от диареи, связанной с водой, главным образом в Восточной Европе и Центральной Азии. Таким образом, вопреки широко распространенному мнению, доступ к безопасной питьевой воде и улучшенным санитарным условиям все еще является проблемой в нескольких странах панъевропейского региона, при этом в некоторых из них эта ситуация в действительности усугубляется, а не улучшается.

Более того, эти цифры скрывают значительные неравенства в доступе к воде. Основное неравенство связано просто с местом проживания людей: во многих странах люди, проживающие в сельской местности, имеют значительно более низкий уровень доступа к безопасной воде и улучшенным санитарным условиям. Другой важный аспект неравенства связан с социально-культурными характеристиками населения: люди, принадлежащие к социально уязвимым и страдающим от социального отчуждения группам (например, лица с ограниченными возможностями, этнические меньшинства или нелегальные поселенцы) часто сталкиваются с дополнительными препятствиями к доступу по сравнению с обычными гражданами. Помимо этого, неравенство может быть связано с социально-экономическими особенностями: люди с низким уровнем доходов не могут позволить себе платить обычную цену за услуги воды и санитарии, поэтому не могут пользоваться базовым уровнем услуг.

Для обеспечения воды и санитарии для всех необходимо уделить особое внимание устранению подобных неравенств на ранних стадиях. Некоторые лица, ответственные за выработку политик, не отдают себе отчет в существовании этих неравенств. Другие – осознают их существование, однако полагают, что проблема будет решена за счет общего подхода, направленного на улучшение доступа. При этом, некоторые признают, что дальнейшее развитие ситуации без изменений несправедливо оставит некоторых людей без услуг на протяжении гораздо большего времени, чем других, однако они опасаются, что конкретные усилия, необходимые для устранения такого неравенства, являются недопустимо затратными и приведут к замедлению процесса в целом. Предусмотрительные разработчики политик признают, что успех является реальным только тогда, когда он касается всех, и прямо подчеркивают важность устранения неравенств в вопросе доступа к воде и санитарии.

1.1.2 Равный доступ в панъевропейском регионе: различные проблемы – общий инструмент

Обеспечение равного доступа к услугам воды и санитарии является ключевой проблемой для панъевропейского региона в целом. Однако важно признавать значительные различия между странами – включая значительные различия в показателях внутреннего валового продукта (ВВП) на душу населения⁴. В Западной Европе, где могут существовать отдельные локальные проблемы в плане физического доступа, основным возникающим вопросом является финансовая доступность для некоторых групп, учитывая прогресс на пути к полной окупаемости, а также увеличение расходов, связанное с достижением определенных целей в области окружающей среды. В восточной части региона физический доступ к воде и санитарии остается основной проблемой, а проблема финансовой доступности является более острой или станет такой по мере увеличения уровня окупаемости. Во всех странах региона определенные социально уязвимые и страдающие от социального отчуждения группы сталкиваются с дополнительными препятствиями, хотя ситуация еще больше обострится в странах, обладающих меньшими финансовыми ресурсами. В Главе 1 представлен краткий обзор ситуации на данный момент и ключевые проблемы по указанным вопросам.

Протокол по проблемам воды и здоровья ЕЭК ООН/Регионального Европейского бюро ВОЗ (ВОЗ–Европа) к Конвенции ЕЭК 1992 года по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер⁵ представляет собой международный правовой инструмент для продвижения обеспечения равного доступа. Стороны Протокола обязаны в законодатель-

³ Согласно определению Протокола по проблемам воды и здоровья, в настоящем документе «санитария» означает сбор, транспортировку, обработку и удаление или повторное использование отходов жизнедеятельности человека или бытовых сточных вод либо через посредство коллективных систем, либо с помощью установок, обслуживающих отдельные домашние хозяйства или предприятия.

⁴ При использовании метода Atlas, Мировые индикаторы развития показывают, каким образом разница может быть выше, чем 100 к 1: в 2010 году ВВП на душу населения Таджикистана составил 800 долларов США, в то время как в Норвегии этот показатель был 85 340 долларов США. Вот другие примеры для сравнения: Дания – 59 210 долларов США; Франция – 42 390 долларов США; Португалия – 21 850 долларов США; Чехия – 17 890 долларов США; Российская Федерация – 9 910 долларов США; Украина – 3 010 долларов США; Республика Молдова – 1 810 долларов США.

⁵ См. http://www.unece.org/env/water/text/text_protocol.html.

ном порядке обеспечивать равный доступ, поскольку Протокол 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» (статья 5). Помимо Сторон Протокола, значительное количество стран имеют не прямые обязательства по содействию обеспечению равного доступа на основании других международных соглашений. Этот вопрос обсуждается в Главе 2.

1.1.3 Необходимость целостного подхода

Достижение равного доступа к воде и санитарии требует целостного подхода. Такой подход должен осуществляться на двух разных уровнях. Во-первых, он должен совмещать решения касательно доступа к безопасной воде и решения касательно доступа к улучшенным санитарным условиям. В то время как общественный спрос и внимание властей обычно более сосредоточены на водоснабжении, чем на санитарии, вопросы воды и санитарии должны рассматриваться вместе с целью обеспечения устойчивости. Этот принцип общего характера также актуален с точки зрения равного доступа.

Второй уровень имеет отношение к различным аспектам равного доступа. Данная публикация различает три ключевых аспекта: неравенства по географическому признаку, конкретные препятствия, с которыми сталкиваются социально уязвимые и страдающие от социального отчуждения группы, а также проблемы доступности. Существуют различные варианты политик для борьбы с неравенствами доступа по каждому из этих ключевых аспектов. Однако, необходимо также рассматривать весь комплекс политик, так как между разными аспектами существует важная взаимосвязь.

1.2 ОБ ЭТОЙ ПУБЛИКАЦИИ

1.2.1 Цель, ограничения, область исследования и целевая аудитория

Целью настоящей публикации является поддержка лиц, ответственных за выработку политик, на национальном и местном уровнях, посредством предоставления руководства по выполнению их обязательств по обеспечению равного доступа к воде и санитарии. Вместо попытки разработать формальные руководящие принципы, настоящий документ следует подходу, основанному на передовых практиках. Его намерение в том, чтобы на основе примеров усилий различных стран по снижению уровня неравенств в вопросе доступа к услугам воды и санитарии, воодушевить лица, ответственные за выработку политик, на исследование подобных или новаторских мер. При этом настоящая публикация не ставит своей целью призвать к автоматическому копированию таких практик, поскольку передовые практики индивидуальны для страны и ситуации и должны быть адаптированы к национальным и местным обстоятельствам.

Термин «передовая практика» используется в настоящем документе произвольно, так как не проводилось никакого исследования с целью оценки воздействия и эффективности мер, принятых на основании показателей равенства. Это ограничение указывает на текущую нехватку знаний в области равного доступа к воде и санитарии. Остается надеяться, что страны, намеренные принять меры, ориентированные на обеспечение равенства, будут также вкладывать ресурсы в оценку их реальной эффективности с точки зрения равенства.

Существует множество документов, отчетов и публикаций, анализирующих многие аспекты доступа к услугам воды и санитарии. Область исследования настоящего текста ограничивается тремя аспектами доступа к услугам воды и санитарии, которые наиболее вероятно связаны с обеспечением равного доступа: финансовая доступность для пользователей, нера-



венства в доступе по географическому признаку и доступ для социально уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп.

В то время как основной целевой аудиторией настоящего документа являются лица, ответственные за выработку политик на государственном и местном уровне, обеспечение равного доступа к водоснабжению и услугам санитарии включает множество заинтересованных сторон. Такие заинтересованные лица (будь то представители гражданского общества, частного сектора или государственной администрации), работающие над сокращением неравенств в доступе к воде и санитарии, также найдут вдохновение для своих усилий в настоящей публикации.

1.2.2 Структура

Настоящая публикация состоит из шести глав.

В первых главах представлен контекст и общие подходы к продвижению равного доступа к воде и санитарии. Глава 1 описывает текущие проблемы, связанные с обеспечением равного доступа к воде и санитарии в панъевропейском регионе. В Главе 2 описаны международные меры реагирования. В Главе 3 рассматриваются национальные структуры управления и окончательно определяются варианты решения проблемы равного доступа.

Последние три главы рассматривают три основных измерения равного доступа. Глава 4 обращается к сокращению неравенств по географическому признаку в доступе к услугам воды и санитарии. Глава 5 исследует, каким образом может быть обеспечен доступ для социально уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп. Глава 6 направлена на вопрос обеспечения финансовой доступности услуг воды и санитарии.



*Необходимы особые подходы
для исправления текущей
ситуации неравного доступа
к воде и санитарии.*



Глава 1

ПРОБЛЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВНОГО ДОСТУПА

КЛЮЧЕВЫЕ ТЕЗИСЫ

- » Ухудшение качества водных ресурсов означает, что много городов и сельских поселений, зависящих от местных источников водных ресурсов, не имеют доступа к безопасной воде, тогда как из-за нехватки воды некоторые города и сельские поселения могут быть вообще лишены доступа. Загрязненную воду можно очистить и сделать ее пригодной для питья, а пресную воду можно транспортировать на большие расстояния. Однако эти технические решения могут повлечь за собой большие расходы, которые сделают воду и санитарию финансово недоступными.
- » В сельской местности панъевропейского региона уровень доступа к услугам воды и санитарии значительно ниже, чем в городах, и может быть сопряжен с более высокими тарифами на воду.
- » Люди, принадлежащие к социально уязвимым и страдающим от социального отчуждения группам, не располагают тем же уровнем доступа к воде и санитарии, что и остальные члены общества. Ситуация различается в зависимости от групп населения, например, люди с особыми физическими потребностями, люди, зависящие от мест общественного пользования, пользователи в учреждениях закрытого типа и люди, проживающие в антисанитарных условиях.
- » Финансовая доступность. Финансовая доступность является растущей проблемой для всех стран. В самых бедных странах большинство населения либо уже тратит значительную часть доходов на оплату услуг воды и санитарии, либо, вероятно, столкнется с такой ситуацией в будущем, в случае роста тарифов для обеспечения финансовой устойчивости. В странах Европейского Союза более жесткие цели по обеспечению качества воды и достигнутый прогресс на пути к окупаемости расходов также означают, что оплата услуг водоснабжения и санитарии становится реальной проблемой для семей с более низким уровнем дохода.

1.1 ПРОСТАЯ КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ СТРУКТУРА

Цель настоящего документа заключается в определении практических подходов к исправлению ситуации неравного доступа к воде и санитарии. В Таблице 1.1 представлена простая концептуальная структура, призванная облегчить обсуждение вопроса.

У человека может не быть доступа к воде и санитарии просто потому, что населенный пункт не располагает доступом к воде и санитарии. Иногда это связано с деградацией водных ресурсов (их нехваткой или загрязнением), но чаще причиной является недостаточное или ненадлежащее управление водно-санитарной инфраструктурой.

Населенный пункт может располагать доступом к безопасной воде и санитарии, однако эти услуги могут не быть адаптированы к особым потребностям определенных групп (например, людей с ограниченными возможностями), либо не присутствовать в надлежащем объеме в тех учреждениях, от которых зависят эти группы (например, школы, тюрьмы, лагеря беженцев), либо определенным группам может быть отказано в доступе к воде и санитарии в силу намеренно или непреднамеренно дискриминирующей практики (например, этническим меньшинствам, незаконным поселенцам).

Наконец, 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.

В настоящем документе будут рассматриваться варианты politik и примеры передовой практики по каждому из трех аспектов, являющих собой угрозу равному доступу, изложенные в главах 4, 5 и 6. В оставшейся части данной главы коротко представлены четыре контекстуальные проблемы, обуславливающие неравенства в доступе, также приведенные в Таблице 1.1, а именно: наличие водных ресурсов, наличие инфраструктуры водоснабжения и обеспечения санитарии, отдельные препятствия,



с которыми сталкиваются социально уязвимые и страдающие от социального отчуждения группы, а также проблемы финансовой доступности.

1.2 НАЛИЧИЕ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ

На региональном и национальном уровне часто существуют значительные различия касательно наличия водных ресурсов как с точки зрения их количества, так и качества. В целом, панъевропейский регион использует ежегодно относительно небольшую часть общего объема своих возобновляемых водных ресурсов (ЕАОС, 2007 г.). Однако, поскольку существующие водные ресурсы и население распределены неравномерно, объем имеющихся водных ресурсов на душу населения значительно отличается. Средиземноморские острова Кипр и Мальта, некоторые из густонаселенных центральных стран-членов Европейского Союза (ЕС), в том числе Германия, Италия, Польша, Испания и южная часть Великобритании, а также некоторые страны Центральной Азии имеют наиболее низкий показатель доступных водных ресурсов

ТАБЛИЦА 1.1 Равный доступ к воде и санитарии: концептуальная структура

ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ УСЛУГ ВОДЫ И САНИТАРИИ	ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ДОСТУПОМ	АСПЕКТЫ РАВНОГО ДОСТУПА
Отсутствие физического доступа (отсутствие водных ресурсов, загрязненные водные ресурсы, отсутствие инфраструктуры)	Некоторые регионы страны (сельская местность, бедные городские районы, районы, подверженные ухудшению состояния окружающей среды или нехватке ресурсов) не имеют физического доступа или имеют низкокачественный доступ по сравнению с другими регионами.	Неравенства по географическому признаку
Низкое качество физических услуг (загрязнение воды, непостоянное предоставление услуг)		
Высокое качество физических услуг	Физические услуги не адаптированы к физическим или культурным потребностям некоторых групп (люди с ограниченными возможностями, школьники, кочевники).	Неравенства по географическому признаку
	Существует дискриминация в предоставлении физических и потребительских услуг в отношении людей, принадлежащих к определенным группам (например, с ненадежными условиями владения, с определенной этнической принадлежностью или неграмотных).	
	Счет за предоставление услуг воды и санитарии составляет слишком большую часть располагаемого дохода для некоторых семей.	Финансовая доступность для потребителей

ВСТАВКА 1.1 ПРИОРИТЕТНЫЙ ХАРАКТЕР БЫТОВОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДЫ В ФИНЛЯНДИИ

Как и в других странах, законодательство в сфере водных ресурсов в Финляндии отдает предпочтение бытовому использованию воды прежде чем другим видам пользования. Новый финский Закон о водных ресурсах, принятый в Финляндии в марте 2011 года, предусматривает четыре категории водопользования в следующем порядке очередности:

1. Бытовое использование вблизи места забора.
2. Услуги водоснабжения в населенном пункте.
3. Местное промышленное использование и подача за пределы населенного пункта для предоставления коммунальных услуг водоснабжения.
4. Подача за пределы населенного пункта с целями иными, чем предоставление коммунальных услуг водоснабжения.

Порядок очередности между другими местными видами пользования и подачи воды для целей водоснабжения за пределами населенного пункта определяется отдельно в каждом конкретном случае. Однако, это не представляет риска для бытового использования воды, для которого не существует в равной степени возможных альтернатив: общественные потребности имеют существенный вес в случае рассмотрения конфликтных интересов в области водопользования при процедуре выдачи соответствующих разрешений.



на душу населения. Имеющиеся данные указывают на улучшение качества воды в реках в последние годы, особенно в западной части региона, однако некоторые крупные реки и множество мелких водотоков остаются сильно загрязненными.

Ухудшение состояния водных ресурсов, особенно в сфере качества воды, может иметь серьезные последствия для доступа к безопасной воде. В некоторых случаях это временное явление (в связи с чрезвычайными обстоятельствами), в других – постоянное. Однако физическая недоступность водных ресурсов обычно не является решающим фактором, ограничивающим доступ к услугам водоснабжения и санитарии, при наличии соответствующих коллективных систем, поскольку вода для потребления населением, как правило, имеет преимущество перед другими видами пользования (см. вставку 1.1 с примером из практики Финляндии).

Существует множество технических решений проблем нехватки и загрязнения воды для обеспечения водой, пригодной для потребления человеком; однако эти технические решения могут повлечь за собой большие расходы, делая воду и санитарии финансово недоступными.

Жители сельских районов более других страдают от недостаточных или низкокачественных водных ресурсов. Абсолютное ограничение воды, как правило, затрагивает небольшие и изолированные деревни, а не города; ограничения в городах обычно сводятся к запретам использовать питьевую воду для полива растений или наполнения бассейнов. В сельской местности население больше использует местные водные ресурсы (например, неглубокие колодцы, пруды и оросительные каналы) и имеет меньше вариантов, когда эти источники загрязнены.

1.3 НАЛИЧИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ ВОДЫ И САНИТАРИИ

Около 110 миллионов человек в панъевропейском регионе не имеют доступа к безопасной питьевой воде и надлежащим санитарным условиям, что делает их уязвимыми для заболеваний, связанных с водой. Картина, составленная на основании базовых статистических данных о доступе, становится значительно мрачнее, если принять во внимание качество услуг (например,

круглосуточное предоставление услуг, безопасная вода), особенно в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Действительно, в данном регионе небезопасная вода и плохие санитарные условия ежегодно являются причиной около 18 000 преждевременных смертей – 13 000 из них дети – что представляет собой потерю 736 000 лет жизни с поправкой на инвалидность или 1,18 миллионов лет жизни. Многие из этих потерь можно было бы предотвратить, обеспечив доступность более чистой воды и надлежащих санитарных условий (ЕАОС, 2007 г.).

Доступ к воде и санитарии значительно различается в пределах региона. Большинство людей в Западной и Центральной Европе имеют постоянный доступ к чистой питьевой воде и воспринимают это как само собой разумеющееся, в то время как население в странах Восточной и Юго-Восточной Европы, а также на Кавказе и в Центральной Азии, часто имеет доступ только к низкокачественной воде, при том, что в некоторых местах снабжение даже такой водой осуществляется с перебоями.

В пределах каждой из стран доступ к воде и санитарии также неравен. Подобные неравенства распределены среди населения определенной страны не произвольно, а скорее затрагивают бедное и сельское население. В Таджикистане, например, менее одной десятой 40% наиболее бедного населения имеет доступ к водопроводной воде в домашних условиях, по сравнению с более чем тремя четвертями 20% наиболее богатого населения (ЕАОС, 2007 г.). В сельских районах уровень доступа постоянно ниже, чем в городах. Уровень доступа к воде и санитарии среди сельского населения в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии на 10 процентных пунктов ниже, чем среди городского населения (ВОЗ – ЮНИСЕФ, 2010 г.). Во всем панъевропейском регионе вероятность отсутствия доступа к водопроводной воде среди сельских домохозяйств в восемь раз выше, чем среди жителей городов.

Даже в странах, в которых основные статистические данные свидетельствуют об отсутствии проблем доступа к воде и санитарии, небольшие подгруппы населения (которые во всем панъевропейском регионе насчитывают миллионы людей) сталкиваются с реальными препятствиями к доступу.



С разрешения Глобального водного партнерства Центральной и Восточной Европы

1.4 ОСОБЫЕ ПРЕПЯТСТВИЯ, С КОТОРЫМИ СТАЛКИВАЮТСЯ УЯЗВИМЫЕ И СТРАДАЮЩИЕ ОТ СОЦИАЛЬНОГО ОТЧУЖДЕНИЯ ГРУППЫ НАСЕЛЕНИЯ

Существует целый ряд страдающих от социального отчуждения и уязвимых групп населения, которые сталкиваются с особыми проблемами доступа к услугам воды и санитарии, которые доступны для остальной части общества. К уязвимым группам населения относятся дети и лица с ограниченными возможностями, которые требуют особого внимания в связи с ограничением развития или другими физическими ограничениями. Страдающие от социального отчуждения группы, такие как женщины и этнические меньшинства, требуют особого внимания в связи с дискриминацией с исторической и культурной точки зрения, которой они подвержены, а также в целом из-за недостаточной представленности в процессе принятия политических решений, что зачастую приводит к пренебрежению их потребностями. Понятия «уязвимые» и «страдающие от социального отчуждения» не являются взаимозаменяемыми. Дети по своей природе уязвимы, но они не всегда отчуждены социально, а женщины (особенно женщины, живущие в условиях нищеты), часто подвергаются социальному отчуждению, но редко уязвимы. Некоторые люди, например, принадлежащие к определенным этническим группам, могут быть социально отчуждены в силу социальных или культурных предрассудков. Другие группы, например, лица, находящиеся под стражей или под опекой, являются одновременно уязвимыми и социально отчужденными.

Люди, принадлежащие к уязвимым или страдающим от социального отчуждения группам населения, сталкиваются с различными проблемами доступа. Они могут быть не в состоянии пользоваться услугами, поскольку таковы не адаптированы к их физическим или культурным потребностям. Они также могут подвергаться дискриминации при предоставлении услуг воды и санитарии, финансовой поддержке или обслуживании.

Неравенства в доступе к водоснабжению для социально отчужденных и уязвимых групп населения в большинстве случаев могут быть непреднамеренными, что иногда объясняется недостаточным уровнем осведомленности со стороны лиц, ответственных за планирование в области воды и санитарии, а иногда – результатом использования экономически выгодных мер. Тем не менее, эти неравенства должны быть учтены и исправлены, чтобы гарантировать равный доступ и пользование правом человека на воду и санитарию.

1.5 ОГРАНИЧЕНИЯ ДОСТУПНОСТИ

Для достижения равного доступа к воде и санитарии недостаточно обеспечить предоставление населению услуг и реальной возможности ими пользоваться. Необходимо также обеспечить, чтобы цена этих услуг была доступной. Проблема финансовой доступности связана с тем, располагают ли семьи достаточным доходом для оплаты услуг воды и санитарии, не прибегая к серьезным ограничениям в потреблении других основных товаров и услуг.

Бедность представляет собой серьезную проблему для обеспечения финансово доступного доступа к воде и санитарии в панъевропейском регионе. В 2007 году 17% населения ЕС, или 84 миллиона человек, находились на грани бедности, согласно определению Евростата, т.е. имели доход ниже 60% от среднего по стране (Евростат, 2010 г.). Если использовать более строгий показатель порога бедности в 40% от среднего дохода по стране, то 6% населения ЕС, или 30 миллионов человек жили в бедности (Евростат, 2010 г.). Если следовать определению бедности Всемирного банка (т.е. доход менее 2 долларов в день), то в 2005 году более 60 миллионов людей проживало в бедности в Восточной Европе и Центральной Азии (Всемирный банк, 2005 г.). Эти цифры касаются стран с высокими показателями бедности: в Республике Молдова они составляют около 30%, а в Таджикистане их значение близко к 50% (Всемирный банк, 2011 г.), но также и стран с относительно низким уровнем бедности, но с большим количеством бедных, например, в Германии 4 миллиона человек (5% населения) имеют доход ниже 40% от среднего по стране. Решение проблемы влияния уровня бедности на финансовую доступность требует сочетания политик, как по предоставлению услуг, так и по социальной защите населения.

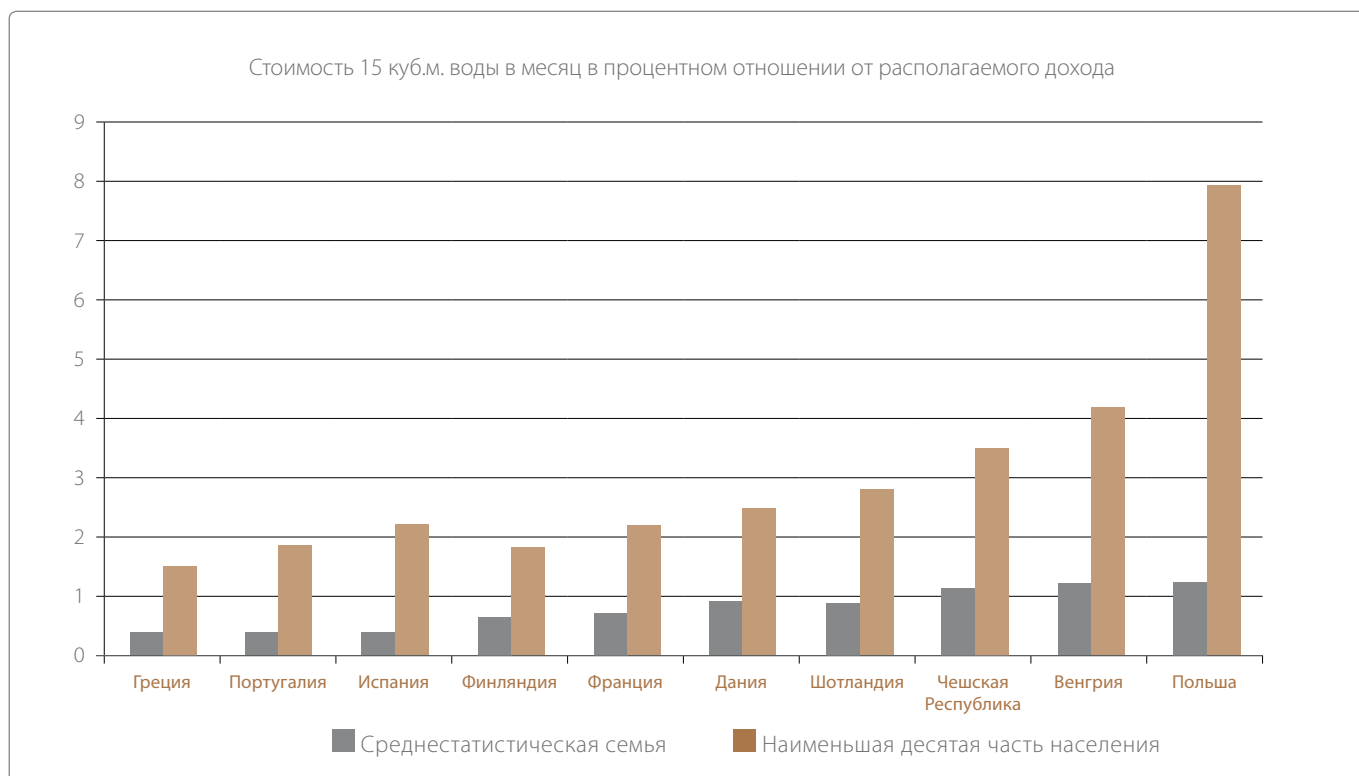
С точки зрения равного доступа, особенно важно отличать «макродоступность» от «микродоступности». Финансовая макродоступность рассматривает долю, выделяемую для услуг воды и санитарии в семейном бюджете, для всего населения в целом. Было бы полезно определить, существует ли проблема финансовой доступности в целом, а также возможные неравенства между различными географическими районами. Финансовая микродоступность рассматривает долю, выделяемую для услуг воды и санитарии в семейном бюджете отдельных групп; при этом полезно выявить группы, которые могут нуждаться в общественной поддержке для оплаты услуг воды и санитарии.

ТАБЛИЦА 1.2 Проблемы, с которыми сталкиваются люди, принадлежащие к уязвимым и страдающим от социального отчуждения группам населения

ПРИМЕРЫ УЯЗВИМЫХ И СТРАДАЮЩИХ ОТ СОЦИАЛЬНОГО ОТЧУЖДЕНИЯ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ	ПРИМЕРЫ ПРОБЛЕМ С ДОСТУПОМ К УСЛУГАМ ВОДЫ И САНИТАРИИ
Люди с ограниченными возможностями, пожилые люди, люди, страдающие от серьезных или хронических заболеваний	Стандартные услуги воды и санитарии могут не соответствовать их особым физическим потребностям.
Люди, принадлежащие к кочевым и путешествующим группам, люди без определенного места жительства	Коммунальные услуги (питьевые фонтанчики, душевые и туалеты), на которые они рассчитывают, могут быть недоступны.
Школьники, пациенты больниц, задержанные, беженцы, внутренне перемещенные лица	Учреждения, от которых они зависят (школы, больницы, тюрьмы, лагеря), не всегда имеют надлежащее водоснабжение и санитарные условия.
Нелегальные поселенцы, нелегальные иммигранты	Поставщики воды и санитарных услуг могут не обслуживать лица, не имеющие документов, или жилищные объекты без установленного права владения.
Коренные народы, лица, принадлежащие к этническим или другим меньшинствам	Поставщики воды и агентства по предоставлению социальных услуг могут намеренно или непреднамеренно подвергать дискриминации данные группы в области предоставления услуг, выделения субсидий, связанных с водой, или участия в процессе принятия решений.

Финансовая доступность является растущей проблемой для всех стран. В самых бедных странах большинство населения либо уже тратит значительную часть доходов на оплату услуг воды и санитарии, либо, вероятно, столкнется с такой ситуацией в будущем, так как тарифы будут расти для обеспечения финансовой устойчивости. В странах ЕС более жесткие цели по обеспечению качества воды и достигнутый прогресс на пути к окупаемости расходов также означают, что оплата услуг водоснабжения и санитарии становится реальной проблемой для семей с более низким уровнем дохода.

Необходимо изучать различные варианты и принимать меры для обеспечения финансовой доступности и устойчивости услуг воды и санитарии для всех как в настоящем, так и в будущем. В восточных странах панъевропейского региона полная окупаемость услуг воды и санитарии, в таком виде в каком она разработана и управляется в настоящий момент, будет представлять слишком большую долю располагаемого дохода для значительной части населения. Даже в более богатых странах услуги воды и санитарии могут быть недоступными для беднейших сегментов населения: в Польше стоимость оплаты услуг воды и санитарии составляет 7,9% дохода наименьшей десятой части населения (ОЭСР, 2010 г.).

РИСУНОК 1.1 Финансовая доступность оплаты водоснабжения и санитарии в Европе

Источник: ОЭСР (2010 г.)



Каждая страна обязана обеспечить предоставление услуг воды и санитарии для всех, а также имеет возможность обратиться к международному сообществу за помощью и сотрудничеством.



Фото ООН Жан-Марк Ферре

Глава 2

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ РАВНОГО ДОСТУПА

КЛЮЧЕВЫЕ ТЕЗИСЫ

- » Право человека на воду и санитарию дает каждому право на имеющиеся в наличии, доступные, достигаемые, доступные с финансовой точки зрения, приемлемые и безопасные воду и санитарию.
- » Протокол по проблемам воды и здоровья, обязывающий Стороны содействовать продвижению равного доступа к воде и санитарии, обеспечивает хорошую основу для реализации права человека на воду и санитарию на практике, в частности, посредством установления целевых показателей и контрольных сроков.
- » Каждая страна обязана обеспечить всем гражданам доступ к воде и санитарии. Таким образом, тяжесть финансовых расходов в первую очередь ложится на национальные и местные бюджеты. В то же время международное сообщество признает наличие правового обязательства по оказанию помощи и сотрудничеству.
- » Международным сообществом выделяются значительные финансовые ресурсы для улучшения доступа к воде и санитарии, однако при этом необходимо увеличивать вклад выделяемых ресурсов в достижение равного доступа.

2.1 МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ДОСТУП К ВОДЕ И САНИТАРИИ

Международное право в области прав человека представляет собой комплекс юридических обязательств, которые были взяты на себя государствами. Соответствующие права изложены в договорах и контролируются с помощью механизмов, установленных Организацией Объединенных Наций, на международном уровне. Эти договоры контролируются экспертными органами, которые отвечают за оценку соблюдения государством положений договоров о правах человека, а также за толкование положений договоров.

Вопросы воды и санитарии непосредственно не упоминаются в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, принятом в 1966 году. Тем не менее, в последующих договорах по правам человека прямо упоминается вода и санитария – например, в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенции о правах ребенка и Конвенции о правах инвалидов. Устав ВОЗ признает право на здоровье и, следовательно, косвенно, право на воду и санитарию – обязательство, закрепленное резолюцией ВАЗ 64.24 «Питьевая вода, санитария и здоровье», принятой Всемирной ассамблеей здравоохранения в 2011 году.

Взаимосвязь между доступом к воде и санитарии и международным правом в области прав человека прояснилась на протяжении последнего десятилетия. В 2002 году в Общем комментарии о праве на воду (Е/С.12/2002/11), Комитет по

экономическим, социальным и культурным правам прояснил, что право на воду косвенно содержится в Пакте в статье 11 о праве на соответствующий уровень жизни и в статье 12 о праве на здоровье. В 2008 году Совет по правам человека учредил мандат Независимого эксперта по вопросу о право-защитных обязательствах, связанных с доступом к безопасной питьевой воде и санитарным услугам, а в 2009 году доклад Независимого эксперта был посвящен непосредственно праву на санитарию в целях решения проблемы отсутствия внимания к этому вопросу. В июле 2010 года Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций признала право на воду и санитарию правом человека, а два месяца спустя Совет ООН по правам человека предоставил дальнейшее руководство по этому вопросу, утвердив право на доступ к чистой воде и санитарии как право человека. В 2011 году Совет по правам человека продлил мандат по воде и санитарии на трехлетний период и изменил название мандата на «Специальный докладчик по вопросу права человека на безопасную питьевую воду и санитарию».

Понимание доступа к воде и санитарии в качестве права человека имеет значительные последствия. Вода и санитария больше не являются вопросом благотворительной помощи, оказание которой осуществляется по усмотрению политиков, находящихся у власти, а правом, реализации которого может потребовать каждый человек. Это право определяется на международном уровне, а также обязывает правительства предпринимать конкретные меры по обеспечению доступа к безопасной воде и санитарии для всех граждан без дискри-



ВСТАВКА 2.1 ПРАВО ЧЕЛОВЕКА НА ВОДУ НА ПРАКТИКЕ

НАЛИЧИЕ: В соответствии с законодательством в области прав человека, должно быть достаточное количество средств водоснабжения и санитарии, а вода должна быть постоянно доступна в необходимом количестве для удовлетворения личных и бытовых потребностей, включая питье, купание, гигиену, приготовление пищи, стирку белья и мытье посуды. Определение необходимого количества воды и числа туалетов будет зависеть от оценки общественных и индивидуальных потребностей на местном уровне.

ДОСТУПНОСТЬ: Средства водоснабжения и санитарии должны быть физически доступны в непосредственной близости от каждого домохозяйства, школы, учреждений здравоохранения, общественных зданий и рабочих мест. Доступность требует учета особых потребностей лиц с ограниченными физическими возможностями, включая инвалидов и пожилых людей.

ФИНАНСОВАЯ ДОСТУПНОСТЬ: Вода и санитария, а также средства и услуги водоснабжения должны быть финансово доступными для всех людей таким образом, чтобы не ограничивать их возможности пользоваться другими необходимыми базовыми услугами. Финансовая доступность воды и санитарии включает в себя установку, подключение, техническое обслуживание, очистку и оказание услуг. Услуги воды и санитарии не должны быть бесплатными для всех, однако должны быть найдены решения, которые позволят, чтобы люди, живущие в бедности, имели доступ к этим услугам, несмотря на их ограниченную платежеспособность.

ПРИЕМЛЕМОСТЬ: Средства санитарии должны быть построены таким образом, чтобы обеспечить интимность и разделение мужских и женских туалетов, что является приемлемым для большинства культур. Вода должна иметь приемлемый вкус, цвет и запах.

КАЧЕСТВО / БЕЗОПАСНОСТЬ: Средства санитарии должны быть гигиенически и физически безопасны в использовании. Вода также должна быть такого качества, чтобы не представлять угрозы здоровью человека.

На основании Общего комментария № 15 о праве на воду (2002 г.) (статьи 11 и 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах) и нормативного содержания обязательств по правам человека в отношении доступа к средствам санитарии, изложенным в докладе за 2009 год Независимого эксперта для Совета по правам человека (A/HRC/12/24).



Фото ООН/Эскиндер Дебебе

минации. Право человека на воду и санитарию предоставляет каждому право на имеющиеся в наличии, доступные, достигаемые, доступные с финансовой точки зрения, приемлемые и безопасные воду и санитарию. Во вставке 2.1 представлены практические определения этих понятий.

Существует множество ошибочных представлений вокруг дискуссий, посвященных воде и санитарии в качестве права человека. Разрешение этих недоразумений является первым важным шагом на пути обеспечения эффективного использования структуры прав человека. Многие полагают, что права человека требуют бесплатного обеспечения водой и санитарией. Однако это не так: люди, которые могут позволить себе платить за воду и санитарию, должны платить. Только в тех случаях, когда люди не могут позволить себе платить, должны быть задействованы системы, обеспечивающие, чтобы такие люди не были исключены из обслуживания, лишь по причине их неплатежеспособности. Некоторые также утверждают, что право человека на воду исключает возможность участия частного сектора в предоставлении услуг воды и санитарии. Это также не соответствует действительности. Государства берут на себя обязательства соблюдать права человека при ратификации договоров и не могут освободить себя от этих обязательств путем передачи полномочий по предоставлению услуг субъектам частного сектора. Вместо этого, они обязаны обеспечить возможность пользоваться этим правом человека, независимо от способа предоставления услуг.

Кроме того, право человека на воду и санитарию должно осуществляться постепенно, что также требует оценки потребностей на местном уровне. Таким образом, это не означает, что каждый сразу же получает право на трубопровод и смывной туалет. В различных ситуациях могут быть уместны различные технологии, а также необходимо разработать план, чтобы наметить шаги на пути к обеспечению всеобщего доступа.

Хотя эта публикация не ставит своей целью охватить все аспекты права на воду и санитарию, стандарты, установленные в рамках структуры прав человека, полностью применимы ко всем обсуждаемым в ней вопросам. Обеспечение финансовой доступности воды и санитарии является центральным шагом в обеспечении возможности пользования водой и санитарией, а особое внимание к группам, которые поставлены в неблагоприятные условия, пребывают в социальной изоляции или являются уязвимыми, имеет решающее значение для обеспечения этого основного права человека, предотвращая дискриминацию или пренебрежение.

2.2 ПРОТОКОЛ ПО ПРОБЛЕМАМ ВОДЫ И ЗДОРОВЬЯ

Протокол по проблемам воды и здоровья четко озвучивает проблему устойчивого управления водоснабжением и санитарией. В нем говорится, что «Стороны должны предпринимать все необходимые меры для создания правовых, административных и экономических условий, которые являются стабиль-



ными и благоприятными, и в рамках которых государственный, частный и добровольный секторы могут вносить каждый свой вклад» (статья 4). Протокол подчеркивает общий принцип, согласно которому «эффективное использование воды должно быть достигнуто с помощью экономических инструментов» (статья 5 (h)), но сразу же оговаривается, призывая обратить «особое внимание [...] на защиту людей особенно уязвимых для заболеваний, связанных с водой» (статья 5 (k)), и четко указывает, что «равный и надлежащий доступ к воде, с точки зрения как количества, так и качества, должен быть обеспечен для всех членов общества, особенно для тех, которые незащищены или пребывают в социальной изоляции» (статья 5 (l)). Таким образом, Протокол однозначно признает необходимость обеспечения экономической рентабельности, но также признает необходимость оказания поддержки поставленным в неблагоприятные условия группам населения. Данное признание служит основой для настоящей работы.

Даже при том, что Протокол не содержит прямого упоминания о праве человека на воду и санитарии – или ссылки на соответствующие международные инструменты по правам человека – Протокол отражает большинство, если не все, элементы этого права, и в более широком плане – подходы, основанные на правах человека (доступ к информации, участие и доступ к средствам защиты для местного населения).

Требование обеспечить безопасную воду и санитарии для всех, обращая особое внимание на социальную изоляцию или поставленные в неблагоприятные условия и уязвимые группы населения, имеет непосредственное отношение к требованию недопущения дискриминации, одному из требований в сфере прав человека. Кроме того, модели участия, предусмотренные в Протоколе, стимулируют соблюдение требований в сфере прав человека. Система мониторинга и контроля соблюдения, установленная Протоколом, также гарантирует, что государства несут ответственность за шаги, которые они предприняли для осуществления Протокола.

При рассмотрении различных компонентов основного права человека на воду и санитарии, мы видим, что Протокол действует в сфере всех этих ключевых элементов:

- **Прогрессивный подход.** Протокол поддерживает прогрессивный подход к реализации права человека на воду и санитарии посредством обязательства «добиваться (а) доступа к питьевой воде для всех и (б) обеспечивать санитарные условия для всех» (статья 6, пункт 1).
- **Безопасность.** Протокол требует от Сторон обеспечить «питьевой водой в надлежащем объеме, не содержащей каких-либо микроорганизмов, паразитов и веществ, которые из-за их количества или концентрации представляют собой потенциальную опасность для здоровья человека» (статья 4). В этом выражается связь с компонентом «безопасности», выраженном в основном праве человека на воду.
- **Стратегия осуществления.** Средства достижения основного права человека на воду и санитарии связаны с обязательствами устанавливать целевые показатели и контрольные сроки в ряде сфер, связанных с водой и здоровьем, – в частности, охватывающие доступ к воде и санитарии, качество питьевой воды, услуги воды и санитарии – публиковать данные целевые показатели, а также регулярно пересматривать прогресс в соответствии с требованиями по правам человека, принять и осуществить национальную стратегию (-и) в сфере воды и санитарии, а также план (-ы) действий, охватывающие все население и отражающие обязательства по правам человека.
- **Мониторинг.** Протокол требует от Сторон устанавливать и поддерживать механизмы, в том числе правовые и институциональные механизмы для мониторинга, оказания содействия достижению и, при необходимости, обеспечения соблюдения норм и уровней результативности, по которым установлены целевые показатели. Это также предусматривает создание процедуры контроля соблюдения для облегчения, поощрения и обеспечения соблюдения обязательств в рамках Протокола. Комитет по соблюдению, состоящий из девяти независимых членов, избираемых Совещанием Сторон, выполняет общие задачи по мониторингу соблюдения, вместе с рассмотрением регулярных докладов государств, а также отдельных случаев несоблюдения. Механизм приведения в действие процедуры соблюдения может быть запущен не только Сторонами, посредством представлений, или секретариатом, посредством обращений, но также, что важно, может приводиться в действие посредством сообщений общественности.



2.3 РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ

Право на воду и санитарию должно постепенно реализовываться государствами с помощью максимального использования имеющихся ресурсов. Это означает, что государства должны предпринимать конкретные и целенаправленные шаги для обеспечения всеобщего доступа к воде и санитарии.

Действительно, многие государства выделяют существенные финансовые ресурсы для оказания услуг воды и санитарии: средний правительственный показатель расходов на воду и санитарию среди развивающихся стран составляет 0,48% от ВВП (ВОЗ, 2010 г.) – в дополнение к вкладам пользователей за счет тарифов и других механизмов. Однако, во многих случаях этого мало. Если для таких усилий недостаточно внутренних ресурсов, государства могут прибегать к международному сотрудничеству и помощи, к которым призывает резолюция Генеральной Ассамблеи по воде и санитарии и Совет по правам человека.

Международное сообщество выделяет значительные финансовые ресурсы для улучшения доступа к воде и санитарии. В настоящее время глобальная структура партнерства для их расходования обозначена Целями развития тысячелетия, однако даже в случае их достижения сотни миллионов людей не будут иметь доступа к воде и санитарии. Обязательства по оказанию помощи в предоставлении услуг воды и санитарии составили 5% (7,4 миллиарда долларов США) помощи в целях развития в 2008 году (ВОЗ, 2010 г.). В пределах региона ЕС продемонстрировал серьезную вовлеченность в международное сотрудничество в сфере воды и санитарии, примером чего служит создание Водной структуры ЕС (направленной на поддержку стран Африки, Карибского и Тихоокеанского региона). Существуют как острая потребность, так и возможность направить эти ресурсы на более решительную поддержку справедливого доступа к воде и санитарии. Это потребует изучения конкретных требований тех, кто в данный момент не получает услуг, и выхода за рамки общих подходов к расширению доступа. Уязвимые и страдающие от социального отчуждения группы населения часто игнорируются, когда предпринимаются традиционные меры в области развития, из-за опасения, что изменение ситуации к лучшему может быть слишком сложным и ресурсоемким процессом.

ВСТАВКА 2.2 МОБИЛИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ВЗАИМНОЙ ВЫРУЧКИ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ



Децентрализованное сотрудничество имеет отношение к международному сотрудничеству в области развития, возглавляемому субнациональными органами и участниками, такими как муниципалитеты, районные водные агентства, и местные поставщики услуг. Во Франции субнациональные органы могут осуществлять финансирование децентрализованного сотрудничества в сфере сектора воды и санитарии, используя ресурсы, выделяемые в субнациональных бюджетах (благодаря Закону о децентрализованном сотрудничестве от 1992 года), а также посредством оплаты услуг за воду (благодаря Закону от 2005 года, который позволяет выделять до 1% бюджета водного сектора на децентрализованное сотрудничество). Эта вторая возможность означает, что пользователи воды и санитарии во Франции непосредственно финансируют доступ к воде и санитарии в менее благополучных странах. Потенциально, до 120 миллионов евро можно было бы мобилизовать путем децентрализованного сотрудничества. В 2009 году было собрано только 18 миллионов евро, отчасти в связи с тем, что многие местные власти не включили этот элемент в свои договоры с поставщиками услуг водоснабжения и санитарии. Аналогичные подходы были разработаны в Нидерландах и Швейцарии.



Улучшения общего характера в области руководства и управления водными ресурсами и санитарией могут внести значительный вклад, однако для ускорения прогресса также требуется применение «призмы равного доступа».



Глава 3

СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ И КОНТРОЛЯ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВНОГО ДОСТУПА

КЛЮЧЕВЫЕ ТЕЗИСЫ

- » Во многих случаях существующие национальные и местные структуры управления водными ресурсами не справляются с задачей обеспечения равного доступа по ряду причин, которые включают структуры управления с широкими полномочиями, ограничивающие усилия, прилагаемые в рамках водного сектора; неэффективное управление водными ресурсами, приводящее к низкой результативности сектора; структуры управления водными ресурсами, «закрывающие глаза на вопросы равенства».
- » Надлежащее руководство и управление водными ресурсами значительно способствуют достижению целей равного доступа – в качестве примера можно привести всестороннее участие всех заинтересованных лиц в процессе принятия решений, мотивацию операторов в области повышения эффективности и снижения расходов, а также механизмы отчетности и компенсации.
- » Применение «призмы равного доступа» ускорит прогресс. Это не обязательно требует создания новых правовых и институциональных механизмов и процессов, так как многие уже существующие механизмы могут быть использованы для продвижения равного доступа. Однако это требует ориентированного на результат плана действий, основывающегося на анализе ситуации в стране и индикаторов равного доступа, в зависимости от контекста.
- » В этот процесс должны быть вовлечены все заинтересованные стороны в сфере воды и санитарии, а их роли и обязанности должны быть установлены и распределены. Водопользователи, в свою очередь, должны быть основными игроками, а не только потребителями, а также должны быть проинформированы о своих обязанностях как пользователей, включая обязанности по сбережению водных ресурсов и сбережению водно-санитарной инфраструктуры. Участие представителей уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп представляет собой реальную проблему во всех странах, в связи с чем этому должно уделяться особое внимание. Операторы водного сектора должны больше учитывать вопросы обеспечения равного доступа, а местные органы власти и организации гражданского общества должны играть более значительную роль.

3.1 ПРИМЕНЕНИЕ «ПРИЗМЫ РАВНОГО ДОСТУПА» К РУКОВОДСТВУ И УПРАВЛЕНИЮ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Реализация права на воду и санитарии требует принятия политических обязательств и долгосрочного видения для того, чтобы охватить тех, кто еще не имеет доступа, с тем, чтобы постепенно улучшать уровень доступа, качество и безопасность. Во многих случаях существующие национальные и местные структуры управления водными ресурсами не справляются с задачей обеспечения равного доступа. Для этого есть три основные причины, описанные ниже.

Во-первых, структуры управления с широкими полномочиями могут ограничивать или отрицательно сказываться на усилиях, прилагаемых в рамках водного сектора. Руководство и управление водными ресурсами не являются независимыми от руководства в более широком понимании, как представлено во вставке 3.1. Очевидно, что эффективные руководство и управление водными ресурсами могут внести значительный вклад в достижение целей равного доступа. Например, более прозрачный, совместный и включающий все заинтересованные стороны процесс принятия решений в значительной степени способствует продвижению равного доступа.

Во-вторых, неэффективное руководство и управление водными ресурсами приводит к низкой производительности сектора. Во многих случаях, неравенства являются просто результатом низкой производительности и могут быть исправлены путем внедрения стандартных рекомендаций по улучшению производительности сектора воды и санитарии. Примеры из Армении и Португалии представлены во вставках 3.2 и 3.3.

В-третьих, существующие структуры управления водными ресурсами часто «закрывают глаза на вопросы равенства». Они зачастую не полностью учитывают проблемы фактора доступа, с которыми сталкиваются конкретные территории или группы, при разработке и осуществлении отраслевых политик. В процессе принятия решений в водном секторе необходимо применить «призму равного доступа». Во многих случаях решения не

касаются разработки конкретных стратегий и институциональных механизмов. Скорее, существует много возможностей для продвижения понятия равенства в обычных секторальных процессах и для использования существующих институциональных механизмов (см. примеры в Венгрии и Франции, вставки 3.4 и 3.5).

Одним из основных вопросов при любом обсуждении руководства и равного доступа к водным ресурсам является финансовый элемент. Достижение целей равного доступа может и должно быть совместимо с целями финансовой устойчивости. Финансовая устойчивость не гарантирует равного доступа – могут возникать проблемы с доступом для страдающих от социального отчуждения и уязвимых групп населения, равно как и проблемы финансовой доступности для некоторых слоев населения. Однако без финансовой устойчивости равный доступ невозможен, так как надлежащие уровни доступа и качества услуг не будут гарантированы для всех граждан из-за отсутствия финансовых ресурсов, а уязвимые и страдающие от социального отчуждения группы, вероятно, пострадают больше всех. Таким образом, важно разрабатывать финансовые политики, которые принимают во внимание понятие равенства, как с точки зрения доходов (внедрение понятия финансовой доступности в тарифные политики), так и расходов (направление финансовых ресурсов в области и группы с наибольшими потребностями, следя за тем, чтобы любые субсидии не доставались самым обеспеченным слоям, а также обеспечивая стимулирование эффективности со стороны финансовых структур). Данные финансовые политики также должны обеспечивать постоянную финансовую устойчивость мер по продвижению равного доступа. Важно также совершенствовать информацию о стоимости отсутствия доступа (либо о выгоде наличия доступа, см. ОЭСР, 2010 г.) для компенсации предвзятого отношения лиц, ответственных за принятие решений, которые обычно больше сосредоточены на стоимости предоставления услуг, которую легче зафиксировать.

Все заинтересованные стороны в сфере воды и санитарии должны быть задействованы в обеспечении равного доступа. Существуют возможности для улучшения восприимчивости операторов водных ресурсов к целям равного доступа. Водо-

ВСТАВКА 3.1 СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ С ШИРОКИМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ ЗАМЕДЛЯЕТ ПРОГРЕСС В БОСНИИ И ГЕРЦЕГОВИНЕ

Законодательная основа для достижения права на воду, и, таким образом, равного доступа к воде в Боснии и Герцеговине является достаточной на бумаге, но не на деле. Государство ратифицировало многие международные конвенции и региональные инструменты, взяв на себя осуществление различных международных обязательств в сфере водных ресурсов и прав человека, включая Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, который страна ратифицировала в 1992 году. Конституция также включает большинство принципов этих конвенций по правам человека и гарантирует, что они превалируют над национальным законодательством. Министерство сельского хозяйства, управления водными ресурсами и лесного хозяйства Боснии и Герцеговины в настоящее время работает над созданием подзаконных актов в области водных ресурсов. Тем не менее, остаются проблемы во внедрении национального и международного законодательства и исполнения постановлений, так как институциональные и административные органы необходимые для обеспечения надлежащего исполнения законодательства, являются частью сложной политическо-административной системы, которой не хватает координации и четкого определения обязанностей.

ВСТАВКА 3.2 УКРЕПЛЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВНОГО ДОСТУПА В АРМЕНИИ

В Армении водопроводы Гарни-Зод и Гарни-Ераск снабжают водой 180 000 человек в 60 населенных пунктах. Однако, в то время как деревни, расположенные в начале водопровода, получают воду круглосуточно, 26 деревень, расположенных в средней части трубопровода, получают воду под низким давлением, а 16 деревень, расположенных в его конце, могут не получать питьевую воду по нескольку дней, особенно в поливной сезон. Решение этого неравенства требовало улучшений в обычной практике управления водными ресурсами, таких как кампания по повышению осведомленности касательно сокращения потребления, внедрение дозирования подачи воды, прекращение незаконных подключений, лучшее обслуживание водопроводов, и строительство дополнительных резервуаров воды.

ВСТАВКА 3.3 ОПРЕДЕЛЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ЦЕЛЕЙ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВСЕОБЩЕГО ДОСТУПА В ПОРТУГАЛИИ

За последние 20 лет строгие стандарты, установленные директивами ЕС, в отношении услуг воды и санитарии привели к значительной реструктуризации сектора в Португалии. В начале 1990-х годов Португалия еще имела некоторые проблемы с обеспечением услугами воды и санитарии – только около 80% населения имели доступ к сетевой питьевой воде (и только 50% были уверены, что их вода хорошего качества), только 61% был подключен к канализационным сетям, и только 31% населения был подключен к станциям очистки сточных вод.

С целью соблюдения директив ЕС, португальское правительство разработало стратегический план (*Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais*), который устанавливает четкие целевые показатели по покрытию услугами, которые должны быть достигнуты при совместном вкладе всех органов, вовлеченных в обеспечение услуг водоснабжения и очистки вод. Стратегический план определяет стратегические и некоторые рабочие цели, необходимые инвестиции, модели управления, которые могут быть использованы для предоставления услуг, ценности, которые должны быть достигнуты в области окружающей среды, модели финансирования и тарифные политики, участие частного сектора, нормативные модели и правовые рамки.

Стратегический план очень успешен и помогает сосредоточить усилия всех заинтересованных сторон на приоритетных видах деятельности. Например, было разработано несколько мульти-муниципальных концессий для обеспечения основного объема услуг, что дает возможность внедрять региональные стратегии (а не неэффективные муниципальные стратегии) и позволяет быстро увеличить количество инвестиций финансируемых государством и ЕС. Стратегический план также полезен при увеличении и распределении государственных средств – как поступающих от португальского правительства, так и от ЕС.

ВСТАВКА 3.4 ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СУЩЕСТВУЮЩИХ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ: ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОМИССАР ДЛЯ БУДУЩИХ ПОКОЛЕНИЙ В ВЕНГРИИ

Существующие институциональные механизмы могут быть использованы для продвижения равного доступа к воде и санитарии. Одним из примеров является венгерский Парламентский комиссар для будущих поколений. Конституция Венгрии признает и следит за исполнением права каждого на здоровую окружающую среду и максимально возможный уровень физического и психического здоровья. В Венгрии существует пост Парламентского комиссара для будущих поколений, задачей которого является мониторинг законодательных мер, обеспечивающих устойчивость и улучшение состояния окружающей среды и природы, расследование потенциальных нарушений прав в этой области (или организация их расследования), а также принятие общих или особых мер для устранения этих нарушений. В последние годы Парламентский комиссар вмешался в несколько связанных с водой правовых вопросов, с целью обеспечения права на здоровую окружающую среду.

ВСТАВКА 3.5 ПРИМЕНЕНИЕ «ПРИЗМЫ РАВНОГО ДОСТУПА» К ВОДНЫМ ПОЛИТИКАМ ВО ФРАНЦИИ

Во Франции обеспечение доступа к воде для всех граждан является бесспорной социальной и политической целью. Закон от 2006 года о воде и водных средах предусматривает, что вода является общим достоянием и что каждый человек имеет право на доступ к воде в достаточном количестве, соответствующего качества и на финансово доступных условиях. Франция работает над осуществлением этого в нескольких направлениях:

- » *Основные направления политики для операторов водоснабжения.* Конкретные области, на которые стоит обратить внимание, включают условия для подключения к водоснабжению, тарифные сетки, варианты оплаты и консультации с заинтересованными сторонами.
- » *Разработка превентивных мер помощи.* Муниципалитеты, службы социальных услуг и операторы водоснабжения приняли меры, направленные на предотвращение возникновения задолженности по водоснабжению и риска отключения среди бедных и социально изолированных групп населения: меры могут варьироваться от финансовой помощи до распространения информации.
- » *Разработка мер по исправлению положения и поддержке.* Эти меры применяются, когда домохозяйства все же не в состоянии оплатить свои счета за воду, либо потому, что они не воспользовались превентивными мерами, либо из-за неожиданных и внезапных трудностей.
- » *Дополнительные меры, разработанные на муниципальном уровне.* В частности, в Париже принят ряд мер, включающие группу особых мер для бедных слоев населения, таких как принятие предельного уровня расходов, связанных с водой и санитарией, для семейного бюджета (3% от дохода) и бесплатные общественные услуги снабжения питьевой водой и обеспечения санитарных условий.

пользователи и субъекты права должны иметь возможность отстаивать свои права и играть главную роль при планировании и осуществлении водных политик. Организации гражданского общества могут быть основными партнерами. В этой главе рассматриваются различные аспекты руководства и предлагаются рекомендации для правительств и государственной политики, которые помогут им перестать «закрывать глаза на вопросы равенства».

3.2 ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ПРАВ ВСЕМ ПОЛЬЗОВАТЕЛЯМ И СУБЪЕКТАМ ПРАВА

3.2.1 Роль пользователей воды и санитарии и субъектов права

Процессы принятия решений, которые влияют на равный доступ к воде и санитарии, проходят на различных уровнях. Примеры на международном уровне включают Протокол по проблемам воды и здоровья и Рамочную водную директиву ЕС, Директиву по питьевой воде и Директиву по городским сточным водам. Примеры на страновом уровне включают национальное законодательство и национальные диалоги по вопросам политики в области воды и санитарии. Эти структуры обеспечивают основу для надлежащего доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию, которое предоставляет право обращения за помощью к суду тем, чьи права были нарушены.

Потребители воды и услуг санитарии и субъекты права не должны рассматриваться только как получающие выгоду от доступа к воде и санитарии. Они должны играть свою роль в требовании, формировании и поддержании равного доступа к безопасной воде и санитарии. Структуры руководства и государственные политики должны позволить им играть эти роли.

- **Требование равного доступа.** Пользователи должны быть осведомлены о своих правах и вариантах их осуществления.
- **Формирование равного доступа.** Пользователи должны иметь возможность влиять на решения, принимаемые с



С разрешения Глобального водного партнерства Центральной и Восточной Европы

целью удовлетворения их потребностей касательно воды и санитарии. Потребности различных слоев населения будут разными. Процессы участия должны проходить таким образом, чтобы они были действительно открытыми для всех, уделяя особое внимание выявлению вклада уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп населения. Этот включающий все заинтересованные стороны процесс должен подкрепляться информацией, основанной на достоверном исследовании воздействия альтернативных мер и результатов действия эффективных механизмов отчетности.

- **Поддержание равного доступа.** Пользователи должны иметь возможность играть активную роль в управлении уровнем доступа, который они получают, и стоимости, которую они платят. Они должны знать, например, как реагировать на случаи загрязнения воды или как их модель потребления воды влияет на их счета за воду.

ВСТАВКА 3.6 ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЯМ В ПОРТУГАЛИИ И СОЕДИНЕННОМ КОРОЛЕВСТВЕ

Португальский механизм посредничества

До 2006 года пользователи воды и санитарии в Португалии не имели низкозатратных и удобных в использовании способов отстаивать свои права, в результате чего количество жалоб было очень низким: в среднем 45 в год в период между 2000 и 2005 годами. В 2006 году изменения в законодательстве обязали поставщиков услуг иметь книгу жалоб и направлять оригиналы листов с жалобами в орган, ответственный за регулирование услуг воды и санитарии (Агентство регулирующее воду и отходы (ЭРСАР)), который разработал структурированный процесс обработки жалоб, позволяющий заявителям следить за процессом посредством онлайн-приложения.

Как результат, количество жалоб быстро увеличилось: в 2010 году ЭРСАР получил более 3 000 жалоб. Это показывает, что потребители стали более осведомлены о своих правах и что они ценят роль механизма посредничества. Создание структурированного процесса позволило ЭРСАР эффективно выдавать рекомендации, однако из-за большого количества жалоб кадровый отдел ЭРСАР работает под напряжением.

Совет потребителей по вопросам воды в Англии и Уэльсе (Соединенное Королевство)

Совет потребителей по вопросам воды (СПВода) является независимым и уставным органом потребителей, который признан осведомленным, влиятельным и эффективным борцом за права потребителей в Англии и Уэльсе. Он работает непосредственно с правительствами Англии и Уэльса, с регулирующими органами, поставщиками услуг водоснабжения и канализации, а также с самими потребителями. Он использует исследование потребностей потребителей и напрямую отзывы индивидуальных и корпоративных потребителей с целью оказания влияния на выработку и осуществление политик в области водных ресурсов, например в вопросе финансовой доступности. Более того, СПВода принимает жалобы от индивидуальных и корпоративных потребителей в случаях, когда компания-поставщик услуг не смогла решить проблемы касательно воды и канализации. Стоит привести пример 2010–2011 годов, за которые СПВода помог вернуть потребителям около 2,3 миллионов фунтов стерлингов. Организационная структура СПВода включает четыре региональных комитета в Англии и комитет для Уэльса, которые регулярно встречаются с компаниями-поставщиками услуг в открытом формате. В 2011–2012 гг. стоимость содержания СПВода составила 21 пенс (0,23 евро) на каждого пользователя, оплачивающего услуги.

ВСТАВКА 3.7 ВКЛАД НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РАЗРАБОТКУ И РЕАЛИЗАЦИЮ СТРАТЕГИЙ ПО ПОВЫШЕНИЮ ОСВЕДОМЛЕННОСТИ В УКРАИНЕ И КЫРГЫЗСТАНЕ

В Полтавской области (Украина), где более чем 600 000 человек (36% населения) зависят от колодцев для обеспечения питьевой водой, более 12 младенцев умирали каждый год в период между 1998 и 2001 годами в результате острого отравления нитратами. Информирование общественности было одним из ключевых компонентов ответных мер в области политики, при этом организации гражданского общества играли важную роль. Украинская неправительственная организация (НПО) «МАМА-86» проанализировала свой опыт по работе с общественностью в Полтавской области и пришла к выводу, что информирование общественности является одной из ключевых мер, которые должны быть полностью использованы путем: (а) регулярного их проведения, (б) охвата всей сельской местности, (в) расширения целевой группы помимо охвата беременных женщин и медицинских работников и (г) развития от срочных краткосрочных мер до долгосрочных мер, как например, защита водосборных бассейнов и улучшение санитарии, очистка сточных вод и утилизация отходов на местном и бытовом уровнях.

В Кыргызстане НПО Центрально-азиатский альянс по воде и молодежная сеть «Независимые республики Ферганской долины» работают с 1998 года над обеспечением безопасной питьевой водой уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп населения. Их приоритеты включают борьбу с отсутствием информации о питьевой воде, а также с несоответствующим поведением в области гигиены. В 2009 году они руководили «Кукольным театром молодежи независимых республик». Театрализованные представления и образовательные семинары в начальных и средних школах в Ферганской долине по принципу «равный обучает равного» повысили осведомленность в вопросах равного доступа к санитарии среди школьников и необходимости введения свободного доступа населения к питьевой воде и санитарии в сельских районах. В результате, дополнительные государственные ресурсы были вложены в санитарные сооружения в нескольких начальных школах в Ферганской долине.

3.2.2 Повышение осведомленности и образования

Потребители воды и санитарии должны быть осведомлены о своих правах, о проблемах, которые влияют на обеспечение безопасных и финансово доступных услуг воды и санитарии (для них самих и их населенных пунктов), и различных вариантах решения этих проблем. Они также должны быть осведомлены о своих обязанностях в качестве пользователей, в том числе об обязанностях по сбережению водных ресурсов и сбережению водно-санитарных средств. Например, украинский закон от 2002 года о питьевой воде и снабжении питьевой водой подчеркивает ряд обязанностей потребителей, таких как своевременная оплата счетов за водоснабжение, экономия воды, избегание утечек воды в домашней распределительной сети, предотвращение загрязнения источников питьевой воды, информирование компании-поставщика о повреждении какого-либо водопроводного оборудования и предоставление доступа к водопроводному оборудованию персоналу компании-поставщика.

Повышение осведомленности и образовательные мероприятия в отношении доступа к воде и санитарии для всех граждан являются первым шагом в мобилизации гражданского общества и в развитии чувства вовлеченности. Подобные действия очень эффективны для нахождения справедливых и устойчивых долгосрочных решений, так как пользователи знают о проблемах, касающихся водоснабжения и санитарии, и требуют большего вовлечения в процесс определения их потребностей и формирования решений.

Информация для повышения осведомленности может быть предоставлена различным образом, например, через традиционные средства массовой информации, интернет или компании-поставщики. Важно обеспечить эффективный охват всех целевых групп. Люди, живущие в сельской местности, бедные, а также уязвимые и страдающие от социального отчуждения группы населения зачастую трудно достижимы, поэтому особое внимание должно быть уделено именно им. Донесение информации включает определенные усилия, как в плане установления каналов связи, так и в плане использования языка (например, использование местных языков и нетехнических терминов).

Счет за воду и санитарии является ключевым инструментом для предоставления информации, которая повысит возможности пользователей. Одним из важных аспектов является потенциал счетов за воду, помогающих пользователям управлять своим уровнем потребления воды, тем самым помогая им поддерживать финансовую доступность счетов. Передовая практика осуществляется в Валлонском регионе Бельгии, где коммунальные

службы должны вставлять в счет за воду график, представляющий динамику потребления воды как минимум за три года, а также отправлять предупреждение потребителю, если динамика потребления воды быстро увеличивается. Счет за воду – это также хороший источник для пользователей, чтобы получить важную и полезную информацию, например, о качестве воды или контактных данных для защиты своих прав.

Национальные правительства должны провести кампании по повышению осведомленности тогда, когда это необходимо. Они должны также позволить другим субъектам (например, местным органам власти, коммунальным службам и организациям гражданского общества) играть активную роль в повышении осведомленности.

3.2.3 Участие общественности

Конструктивное участие всех заинтересованных сторон в процессе принятия решений является предпосылкой для равного доступа к воде и санитарии. Кроме других преимуществ, участие общественности помогает гарантировать, что предоставляемые услуги отвечают реальным потребностям населения. Как и в случае с повышением осведомленности, существует ряд инструментов для обеспечения участия общественности в процессе принятия решений. Такие инструменты включают в себя референдумы, общественные слушания/запросы, гражданское жюри, рабочие семинары, представление уязвимых и страдающих от социального отчуждения лиц в экспертных группах, а также заявки на данные посредством традиционных средств массовой информации или связи по электронной почте.

Стандарты прав человека призывают к совместному участию при выработке государственных политик и планов развития, а также к институционализации демократических процессов. Каждый человек имеет право участвовать в процессах принятия решений, которые могут затрагивать его права, а также право на полный и равный доступ к информации относительно воды и санитарии. Очень важно, чтобы государства выходили за пределы специальных процессов участия и процессов участия в рамках проектов, а также важно обеспечить значимость такого участия путем разработки, осуществления и оценки проектов. Государства должны преодолеть барьеры на пути к участию, в том числе низкий уровень грамотности, языковые ограничения, культурные барьеры и физические препятствия. Вдохновленный данными принципами, Протокол по проблемам воды и здоровья способствует активной вовлеченности общественности в

ВСТАВКА 3.8 МЕХАНИЗМЫ КОНСУЛЬТАЦИЙ ПО ВОДНОЙ ПОЛИТИКЕ СОДЕЙСТВУЮТ РАВНОМУ ДОСТУПУ ВО ФРАНЦИИ

В целях улучшения качества законодательных предложений, касающихся управления водными ресурсами, французский Закон о воде от 1964 года учредил Национальный водный комитет в качестве консультативного механизма, который консультирует французское правительство о ценах на воду и о качестве распределения и очистки воды коммунальными службами, помимо других вопросов. Национальный водный комитет в 2009 году основал рабочую группу, занимающуюся проблемами доступа к воде, членами которой являются представители центрального правительства (министерство, отвечающее за окружающую среду), потребители, НПО в сфере окружающей среды, мэры (ответственные за водоснабжение и обеспечение санитарии) и другие заинтересованные стороны (например, ведомственные советы, которые предоставляют субсидии). Эта рабочая группа пересмотрела вопрос доступа к воде, приняв во внимание замечания группы экспертов, в том числе академиков и членов парламента, а также представителей уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп населения, таких как представители путешественников и НПО, оказывающие помощь бездомным. Первым результатом является презентация закона, который обеспечивает «исправительное регулирование» для поддержки домохозяйств, которые не могут оплатить свои счета за воду. В 2011 году Национальному собранию будет представлен другой закон, обеспечивающий «превентивное регулирование», чтобы помочь домохозяйствам избегать долгов по оплате услуг водоснабжения. Рабочая группа также работает над проектом законодательного предложения для решения проблемы доступа к воде среди путешественников и бездомных. Французский опыт показывает, что особое внимание должно быть уделено составу группы экспертов для обеспечения репрезентативности, вместе с поддержанием управляемого числа участников, так как существует риск, что слишком широкие консультации могут замедлить разработку законодательных предложений.

процесс принятия решений и реализации права на доступ к информации, в частности, о качестве питьевой воды и прогрессе, достигнутом в осуществлении Протокола.

С точки зрения равного доступа существует два важных аспекта. Во-первых, наличие механизмов широкого участия общественности, так чтобы все пользователи могли изложить свою позицию. Во-вторых, признание разнообразия водопользователей и других субъектов прав, а также ограничений, с которыми они сталкиваются при вовлечении в процессы участия общественности, что может потребовать различных подходов для обеспечения их эффективного участия в процессах принятия решений. Например, лица с ограниченными возможностями могут не получить доступ к местам, где проходят заседания с участием общественности; традиционные гендерные роли могут не давать женщинам выступать на публичных заседаниях; или отсутствие политических прав у заключенных и беженцев может означать, что их вклад не предусмотрен.

3.3 УЛУЧШЕНИЕ РЕАГИРОВАНИЯ ОПЕРАТОРОВ НА ПОТРЕБНОСТЬ В РАВНОМ ДОСТУПЕ

Операторы воды и услуг санитарии играют ключевую роль в обеспечении равного доступа. Национальные и местные органы власти устанавливают цели государственной политики в области обеспечения равного доступа, однако компании-операторы (независимо от того, являются ли они государственными или частными) могут оказывать существенное влияние на ряд ключевых параметров, таких как:

- **Инвестиционные планы.** Операторы вносят предложения по инвестициям и могут предложить (или решить), отдавать ли приоритет воде и санитарии, расширять ли доступ или модернизировать существующую систему, или инвестировать в более богатые районы или бедные районы. Кроме того, низкокачественная разработка и расчет параметров сети ведут к высоким расходам и, следовательно, более высокой стоимости для клиентов.
- **Эксплуатация и обслуживание.** Невыполнение обслуживания, привлечения и удержания квалифицированного персонала, а также многие другие решения операторов влияют на эффективность эксплуатации. Это также имеет большое влияние на качество обслуживания (как, например, способность обеспечить круглосуточную подачу воды, соответствующую стандартам здравоохранения), а также на стоимость услуг (а через нее на доступ и финансовую доступность).

- **Тарифные уровни и структуры.** Операторы предлагают уровни тарифов и структуры, а во многих случаях оказывают значительное влияние на окончательное решение.
- **Обслуживание клиентов.** Получают ли люди из уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп населения такой же уровень обслуживания, что и другие клиенты, зависит от политик и практик обслуживания клиентов по решению операторов.

Структуры руководства должны обеспечить, чтобы операторам был предоставлен ряд стимулов для поддержки при обеспечении равного доступа к воде и санитарии. Эффективное руководство в области воды и санитарии будет способствовать достижению справедливого доступа посредством обеспечения соответствующих рамочных структур для операторов, с тем, чтобы они нашли способ увеличения эффективности эксплуатации, разработки и применения передовых управленческих практик, что, в конечном счете, отразится на уровне обслуживания и ценах для пользователей.

Сравнительный анализ является одним из наиболее эффективных инструментов для повышения эффективности эксплуатации. Он заключается в разработке ряда операционных и ценовых показателей, получении соответствующей информации от операторов и ее сравнении. Сравнительный анализ был введен во многих европейских странах, таких как Бельгия, Франция, Нидерланды и Португалия. Хотя стандартный сравнительный анализ, безусловно, будет способствовать достижению равного доступа, существуют возможности для того, чтобы сделать его более направленным на достижение такого доступа, посредством включения в набор показателей некоторых показателей, которые напрямую отслеживают аспекты равного доступа.

Структура стимулов для операторов может совмещать как финансовые, так и нефинансовые стимулы. Финансовые стимулы для достижения целей равного доступа могут быть включены в концессионный договор или альтернативный инструмент, регулирующий предоставление услуг. Нефинансовые стимулы также очень влиятельны – они могут включать в себя предоставление общественности информации о деятельности по обеспечению равного доступа, а также присуждение премий операторам, которые достигли наибольшего прогресса в обеспечении равного доступа.

ВСТАВКА 3.9 ГАРАНТИЯ ТОГО, ЧТО ПОСТАВЩИКИ ВОДЫ СОДЕЙСТВУЮТ ОБЕСПЕЧЕНИЮ РАВНОГО ДОСТУПА В НИДЕРЛАНДАХ

В Нидерландах производство и распределение питьевой воды воспринимаются как услуга, предоставляемая государством. Органы власти (а именно, правительства провинций) владеют десятью компаниями, поставляющими питьевую воду, которые работают на основе тарифов полной окупаемости. Закон о питьевой воде, который вступил в силу с 1 июля 2011 года, увеличивает ответственность компаний, поставляющих питьевую воду: они должны гарантировать стабильное и эффективное снабжение общественности питьевой водой, гарантировать удовлетворение спроса в будущем, проводить анализ риска неисправностей и обеспечить снабжение питьевой водой в чрезвычайных ситуациях, если снабжение питьевой водой более невозможно или неприемлемо по соображениям общественного здоровья.

Для обеспечения равного доступа к питьевой воде, каждая компания, поставляющая питьевую воду обязана:

- » Заключать соглашение с любым человеком, который запрашивает доступ.
- » Обеспечить подключение на условиях, которые являются разумными, прозрачными и недискриминационными.
- » Применять тарифы, которые покрывают расходы, а также являются прозрачными и недискриминационными.
- » Разработать политики, направленные на предотвращение отключения потребителей малого масштаба.

Кроме того, сравнительный анализ (сравнение результатов) используется для сравнения предоставления услуг и их стоимости между компаниями, что создает давление на поставщиков услуг для повышения эффективности их работы и снижения стоимости их услуг, с целью поддержания конкуренции.

3.4 РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИЧЕСКИХ ОСНОВ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВНОГО ДОСТУПА: КОНТРОЛЬНЫЙ СПИСОК

В следующих параграфах приводится контрольный список, который может быть использован правительствами при разработке стратегических основ для обеспечения равного доступа к воде и санитарии.

1. **Отражение международных обязательств в национальном законодательстве.** Хотя международное право применимо на национальном уровне, изменения в национальном законодательстве, отражающие содержание Протокола по проблемам воды и здоровья и право человека на воду и санитарии в плане равного доступа, будут способствовать их эффективному применению.
2. **Определение и распределение полномочий** между различными сторонами (центральное правительство, местные власти, поставщики услуг, и т.д.) для выполнения данных обязательств, а также финансовые ресурсы необходимые для эффективного выполнения задач.
3. **Установление целевых показателей касательно равного доступа.** Установление целевых показателей в соответствии с Протоколом по проблемам воды и здоровья может активно содействовать обеспечению равного доступа, например, путем установления дифференцированных целевых показателей для отстающих областей или установления конкретных целевых показателей для решения проблем уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп населения, а также целевых показателей, связанных с доступностью.
4. **Разработка инициатив по повышению потенциала,** направленных на углубление понимания важности и последствий принятия «призмы равного доступа» при планировании и предоставлении услуг воды и санитарии персоналом в соответствующих министерствах, ведомствах и коммунальных службах.
5. **Направление усилий на более глубокое понимание связи между равным доступом к воде и санитарии и равным доступом к другим общественным услугам** (в частности, медицинским услугам), а также оценка необходимости разработки комплексных мер реагирования на проблему равного доступа к общественным услугам.
6. **Разработка программ по повышению осведомленности,** направленных на информирование пользователей и других субъектов прав в области воды и услуг санитарии, касательно соответствующих прав и механизмов их осуществления, с целью обеспечения того, чтобы разработанные программы отдавали предпочтение гражданам, не имеющим доступа или имеющим низкий уровень доступа.
7. **Анализ прогресса и распространение результатов анализа** касательно уменьшения неравенств.
8. **Разработка механизмов отчетности,** которые помогут выявить нарушения права человека на воду и санитарии (в том числе в случае дискриминации, изоляции и неоправданного ухудшения), и производить действия, направленные на возмещение ущерба. Они могут быть официальными (например, отделы по обслуживанию клиентов в организациях операторов водоснабжения, суды и национальные учреждения по правам человека) или неофициальными (например, лоббирование, отстаивание прав, общественные кампании и мобилизация политического сообщества).
9. **Создание национальных или местных форумов для обсуждения и координации между компетентными органами.** На национальном уровне, основные учреждения включают министерство финансов, министерства, отвечающие за услуги водоснабжения и обеспечение санитарных условий, министерство, отвечающее за региональное развитие, министерство, отвечающее за социальную защиту, министерство здравоохранения и министерство охраны окружающей среды.
10. **Обеспечение хорошо функционирующих институциональных механизмов для мониторинга и обеспечения соблюдения стандартов,** например, связанных с качеством и стоимостью питьевой воды или санитарных условий. Такие механизмы (например, регулирование водоснабжения, наблюдательная станция) должны, в частности, быть способны обеспечить мониторинг расширения зоны покрытия и уровня качества услуг в регионах, отстающих в плане доступа, а также для пользователей, принадлежащих к уязвимым и страдающим от социального отчуждения группам населения.



Несоответствия в сфере доступа и цен в различных географических регионах могут объясняться исходными структурами стоимости, но также политическим влиянием и принимаемыми решениями. Сокращение таких несоответствий требует сочетания усилий в политической, финансовой и технической сферах.



Глава 4

УСТРАНЕНИЕ НЕРАВЕНСТВ ПО ГЕОГРАФИЧЕСКОМУ ПРИЗНАКУ

КЛЮЧЕВЫЕ ТЕЗИСЫ

- » Уровень услуг, предоставляемых потребителю в различных географических регионах в пределах одной и той же страны, может сильно отличаться. Доступ к улучшенным условиям воды и санитарии в сельской местности панъевропейского региона на 10 % ниже, чем в городах. Несоответствия в области доступа и цен в различных географических регионах могут объясняться исходными структурами стоимости, но также политическим влиянием и принимаемыми решениями.
- » Сокращение несоответствий в сфере доступа требует сочетания усилий в политической, финансовой и технической сферах. Международное сотрудничество может сыграть значительную роль в сокращении несоответствий в сфере доступа путем сосредоточения поддержки на отстающих областях. Что не менее важно, неравенства в сфере доступа по географическому признаку не только являются вопросом водной политики, но и региональной политики в целом.
- » Государственные политики могут сыграть основополагающую роль в сокращении ценового неравенства между различными географическими регионами путем: (а) сосредоточения инвестиционных программ и субсидий в регионах с более высокой себестоимостью услуг; (b) внедрения схем перекрестного субсидирования между регионами с высокими доходами и низкой себестоимостью услуг и регионами с низкими доходами и высокой себестоимостью услуг; и (с) содействия обеспечению эффективности и установлению рациональных цен путем проведения организационной реформы сектора и использования информационных инструментов, таких как сравнительный анализ пороговых показателей и установление эталонных тарифов.

4.1 РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ НЕРАВЕНСТВ ФИЗИЧЕСКОГО ДОСТУПА

4.1.1 Ключевые вопросы

Уровень услуг, предоставляемых потребителю в разных географических областях в пределах одной и той же страны, может сильно отличаться. Согласно данным Совместной программы мониторинга Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ)/ВОЗ, доступ к улучшенным условиям воды и санитарии в сельской местности панъевропейского региона на 10 % ниже, чем в городах. Вероятность отсутствия доступа к водопроводной воде дома в сельской семье в восемь раз выше по сравнению с городской семьей.

Данные различия в значительной степени обусловлены экономическими факторами. Физический доступ к воде и санитарии преимущественно зависит от инвестиций в развитие инфраструктуры, которое может финансироваться напрямую самими пользователями, поставщиками услуг, которые планируют окупить затраты с помощью предоставления счетов пользователям, или, в рамках государственных программ. В целом, обслуживание сельской местности обходится дороже по причине низкой плотности населения. Кроме того, сельское население менее способно платить за услуги воды и санитарии, чем жители городов. В результате, во многих странах инвестиции в инфраструктуру воды и санитарии в первую очередь осуществлялись поставщиками услуг в городской местности (где расходы на душу населения были ниже, а способность населения оплачивать услуги была выше) и финансировались как за счет взимания платы с пользователей, так и посредством местных налогов. Это способствовало возникновению несоответствий в доступе между городскими и сельскими местностями, которые удалось сократить или устранить только когда правительства применили политики субсидирования с помощью налогоплательщиков и механизмы перекрестного субсидирования, в рамках которых городские пользователи оплачивают доступ для сельских жителей. Например, Франция и Германия исторически используют массовые механизмы субсидирования, в рамках которых за счет городских потребителей осуществляется развитие сетей воды и канализации в сельской местности. Похожая стратегия использовалась Германией для обновления водно-санитарной инфраструктуры в Восточной Германии после объединения страны (Верж, 2011 г.).

Политические факторы также играют свою роль. Государственные инвестиционные программы зачастую отдают предпочтение городам. В некоторых случаях это обусловлено соображениями рентабельности - так как затраты на предоставление услуг ранее не обслуживаемым домохозяйствам будут ниже в городах, соответственно инвестиционные программы будут иметь гораздо больший эффект в пересчете на душу населения. Однако в большинстве случаев дискриминация сельского населения происходит по причине недостатка политического внимания, избирательных аспектов и политического влияния. Инвестиции в городскую местность гораздо более заметны с политической точки зрения и выгодны для большего числа потенциальных избирателей. Политические решения касательно инвестиций в улучшение качества услуг в определенных районах, где проживают высшие слои общества (которые уже имеют доступ к таким услугам), не предоставляя услуг многим людям в сельской местности, являются не вполне законными. В результате этого в некоторых странах наблюдается активное субсидирование услуг в развитых областях (например, в крупных городах), в то время как относительно незначительная поддержка оказывается отстающим областям.

Предоставление услуг в сельской местности также сопряжено с рядом особых технических сложностей. В сельской местности невозможно применить такой же подход, как и в городах местности, так как требуется учитывать специфические потребности сельских пользователей, принимая во внимание их экономические, социальные и культурные особенности. В связи с этим требуются особые усилия для разработки приемлемых решений. Вышеупомянутые экономические и политические ограничения также усиливают технические сложности. Так как «реальный рынок» для компаний, предоставляющих услуги по воде и санитарии, а также специалистов и ученых является более обширным в городах, меньше усилий направляется

на разработку соответствующих технических решений для сельской местности.

4.1.2 Варианты политик

Государственные политики играют основополагающую роль в устранении неравенств в сфере физического доступа. Устранение расхождения в плане доступа между городами и сельской местностью потребует принятия мер по трем основным направлениям: политическому, финансовому и техническому.

Во-первых, необходимо уделять большее политическое внимание несоответствиям между городской и сельской местностью с тем, чтобы политики, стратегии, инвестиционные программы, а также мероприятия, направленные на техническое содействие и наращивание потенциала, разрабатывались с учетом различных потребностей городского и сельского населения. Что касается наращивания потенциала, существует возможность оказания содействия сотрудничеству и взаимной вырубке между крупными городами и небольшими сельскими населенными пунктами. Например, в Палестине город Наблус (с населением 135 000 человек) предоставил техническую поддержку близлежащей деревне Куфер Куалис (с населением 3 000 человек) при подготовке проекта и поиске доноров, что привело к обеспечению доступа к безопасной воде для 70% населения и к санитарии для 50% населения деревни.

Во-вторых, политика в области финансирования должна быть направлена на мобилизацию дополнительных финансовых ресурсов с целью субсидирования инвестиций в сфере воды и санитарии в сельской местности. Этого можно достичь двумя путями: разработать государственные инвестиционные программы, напрямую направленные на сокращение несоответствий между городской и сельской местностью (за счет налогоплательщиков), либо разработать схему перекрестного субсидирования (за счет пользователей услугами по воде и санитарии, проживающих в более богатых регионах). Вставка 4.1 показывает, каким образом инвестиционные программы помогут преодолеть различия в доступе к водным ресурсам.

В-третьих, политическая структура должна предоставлять подходящие стимулы для разработки и внедрения приемлемых технических решений. Решения, которые подходят для городской местности, во многих случаях не подходят для сельской местности и отдаленных районов либо потому что они не являются технически реализуемыми в сельской местности, либо по причине их дороговизны, либо потому, что они не вписываются в социальную и культурную среду сельского населения. Во многих случаях уже имеются подходящие и недорогие технические решения, как показано во вставке 4.2. При этом также существует необходимость в технологически нейтральной законодательной базе во избежание часто возникающих предубеждений в отношении некоторых инновационных технологий (таких как замкнутые водные системы).

В-четвертых, политические решения должны способствовать разработке всесторонних и комплексных подходов к предоставлению услуг в сельской местности. Для этого может потребоваться внесение изменений в законодательство и серьезные усилия по информированию и обучению специалистов в области воды и санитарии. Основные элементы должны включать:

- Выбор надлежащих технологий и строительство объектов по принципу участия заинтересованных сторон, принимая во внимание финансовые ограничения и культурные особенности получателей услуг.
- Управление конфликтами, связанными с водопользованием.
- Организация и наращивание потенциала поставщиков услуг.
- Введение систем мониторинга качества воды (во вставке 4.3 приведен пример бывшей югославской республики Македония).
- Создание надмуниципальных механизмов оказания поддержки, предоставления консультаций и технической помощи в области эксплуатации и обслуживания объектов.

ВСТАВКА 4.1 УСТРАНЕНИЕ НЕРАВЕНСТВА ПУТЕМ ИНВЕСТИРОВАНИЯ В ИНФРАСТРУКТУРУ: ПРИМЕР УКРАИНЫ

В Украине обеспечение населения питьевой водой в значительной степени зависит от ресурсов поверхностных вод - 80% воды обеспечивается поверхностными водами. Однако источники поверхностных вод распределены неравномерно и подвержены сезонным колебаниям: западные и северные районы Украины считаются богатыми водными ресурсами, в то время как центральные, южные и восточные районы Украины испытывают нехватку водных ресурсов. Для решения данных проблем Украина исторически осуществляла крупные инвестиции в водную инфраструктуру. В советские времена было построено 1200 водохранилищ и 28 000 прудов для хранения запасов воды, а также 7 больших каналов и 10 крупных трубопроводов для распределения воды по всей территории страны.

Однако проблемы постоянного и высококачественного доступа к воде в сельской местности остаются актуальными. Большинство сельских жителей полагается на местные источники подземных вод. В 2010 году 10,4 миллионов сельских жителей (74% всего сельского населения) не имели доступа к централизованному водоснабжению. Добыча и использование подземных вод осуществляется несколькими способами: неглубокие скважины (свыше 2,1 миллионов), водосборные системы (свыше 1 000), артезианские источники (около 80 000) и глубокие скважины (более 350 000). До сих пор более 1 300 сельских населенных пунктов в 16 областях (общей численностью населения более 850 000 человек) не имеют постоянного доступа к качественной воде, и вынуждены привозить воду в цистернах. Данная проблема не является новой, однако за последние 20 лет ситуация ухудшилась по причине загрязнения и чрезвычайных природных явлений (наводнений и засух).

Проблемы, связанные с источниками подземных вод, отличаются в зависимости от региона страны. Так, в южных и восточных областях основная проблема состоит в нехватке водных ресурсов. В западных областях основная проблема заключается в загрязнении местных источников подземных вод в результате крупных наводнений, произошедших в последние годы. В некоторых регионах источники подземных вод были загрязнены местными промышленными предприятиями.

Государственные инвестиции могут решить некоторые из этих проблем, однако они должны быть реалистичными с финансовой точки зрения. В 2000 году правительство Украины приняло государственную программу, направленную на подключение 848 деревень из 14 областей к системе централизованного водоснабжения. Однако строительство централизованных сетей дорого для государства, в то время как их обслуживание дорого для сельских жителей. В 2010 году была разработана новая стратегия водоснабжения сельских районов, которая предполагает расширение возможностей обеспечения водой сельского населения, включая такие решения, как децентрализованные системы водоснабжения малого масштаба и индивидуальные методы очистки воды. Пересмотренный бюджет данных мероприятий на 10 лет составляет 2,9 миллиарда украинских гривен (около 290 миллионов евро).

ВСТАВКА 4.2 РАЗРАБОТКА ТЕХНИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ АДАПТИРОВАННЫХ К ПОТРЕБНОСТЯМ СЕЛЬСКОГО НАСЕЛЕНИЯ И ЖИТЕЛЕЙ ОТДАЛЕННЫХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И АРМЕНИИ

В странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ)* усовершенствованная система санитарии является одной из основных проблем в сельской местности. Страны ЦВЕ установили амбициозные целевые показатели по подключению к системам сбора и очистки сточных вод. Однако санитарные программы не распространяются на населенные пункты с численностью населения до 2 000 человек, при том, что в регионе ЦВЕ в таких населенных пунктах проживает 20% населения. Это обусловлено тем фактом, что, согласно директиве ЕС по очистке сточных вод, водоочистные станции не являются обязательными для населенных пунктов с численностью населения менее 2 000 человек. Для решения этой проблемы Глобальное водное партнерство для Центральной и Восточной Европы проводит информационные кампании в деревнях стран ЦВЕ касательно использования природных систем очистки сточных вод, которые являются недорогим решением проблемы сбора, очистки и удаления сточных вод с точки зрения интегрированного управления водными ресурсами. Основными препятствиями для применения данного подхода устойчивой санитарии является получение разрешений на строительство и использование альтернативных видов санитарно-технических сооружений, так как во многих странах ЦВЕ отсутствуют стандарты для природных систем очистки сточных вод, а также отсутствие в странах ЦВЕ опыта и знаний в области устойчивых систем санитарии.

Во многих странах региона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии сельские регионы больше всего страдают от неспособности правительств поддерживать в надлежащем состоянии инфраструктуру воды и санитарии, построенную в советские времена. Например, в Армении во многих деревнях, расположенных возле городов, до сих пор сохранились системы сбора сточных вод, а вот системы очистки уже не работают, поэтому сточные воды сбрасываются в местные ирригационные каналы и водостоки со всеми вытекающими экономическими, социальными и экологическими последствиями. В армянском селе Паракар 60% домохозяйств подключены к канализационной системе, однако сточные воды, которые раньше доставлялись и проходили очистку в Ереване, на протяжении многих лет сбрасывались без всякой очистки в открытые ирригационные каналы. В 2010 году при поддержке проекта Программы развития ООН (ПРООН)/Глобального экономического фонда (ГЭФ) в селе были построены инновационные водоочистные сооружения (насыщенный кислородом биологический накопительный бассейн). Такие водоочистные сооружения сравнительно доступны и просты в эксплуатации. Новое очистное сооружение позволяет предотвратить деградацию сельскохозяйственных земель, производит 10 литров в секунду дополнительной воды для орошения (что позволяет расширить сельскохозяйственные угодья) и улучшает санитарные условия.

* В ЦВЕ входят следующие страны: Албания, Беларусь, Босния и Герцеговина, Хорватия, бывшая югославская республика Македония, Республика Молдова, Черногория, Российская Федерация, Сербия и Украина.

ВСТАВКА 4.3 СОКРАЩЕНИЕ РАЗНИЦЫ КАЧЕСТВА ВОДЫ МЕЖДУ ГОРОДАМИ И СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТЬЮ В БЫВШЕЙ ЮГОСЛАВСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЯ

Качество питьевой воды в бывшей югославской республике Македония зависит от того, в каком регионе живет человек и кто управляет водными ресурсами. Качество питьевого водоснабжения в сельской местности зачастую ниже, чем в городах по причине того, что малые системы водоснабжения подвержены большему риску бактериологического и физико-химического загрязнения, а также по причине того, что в сельской местности менее строго проводится мониторинг и соблюдаются стандарты питьевой воды. Министерство транспорта и Министерство охраны окружающей среды и физического планирования отвечают за улучшения в области водоснабжения, а Министерство здравоохранения уполномочено осуществлять мониторинг качества питьевой воды (посредством государственных медицинских центров). Управление водными ресурсами в городах и некоторых сельских районах осуществляется Государственными предприятиями санитарного надзора (подчиняющимися Министерству транспорта), в то время как 29% населения имеет доступ к водопроводным системам, находящимся в ведении муниципалитетов, а 6% населения получает воду из местных источников. Однако качество воды зачастую не является приоритетом для сельских населенных пунктов.

Для решения данной проблемы Институт общественного здравоохранения проводит работу с местным населением по повышению осведомленности в вопросах санитарного состояния окружающей среды, а Государственные медицинские центры расширяют свои усилия по мониторингу качества воды. Контроль качества воды в городах проводится регулярно, а в сельской местности подход к мониторингу зависит от управления и инфраструктуры водоснабжения (водопроводные системы, находящиеся в ведении государственных коммунальных предприятий, водопроводные системы, не находящиеся в ведении государственных коммунальных предприятий, и местные источники водоснабжения).

ВСТАВКА 4.4 ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПА К ВОДНЫМ РЕСУРСАМ В ОТДАЛЕННЫХ СЕЛЬСКИХ РАЙОНАХ ФИНЛЯНДИИ



Обеспечение доступа к воде для всех жителей Финляндии является долгосрочным социальным проектом, в рамках реализации которого пришлось иметь дело со сложным географическим распределением населения Финляндии. Финляндия является негустонаселенной страной: средняя плотность населения составляет в среднем 17 человек на квадратный километр (км²), а минимальная плотность населения зарегистрирована в районе Лапландия – 2 человека/ км². В прежние времена люди брали воду для домашних нужд из природных родников или озер и рек. В начале девятнадцатого века началось строительство колодцев с целью водоснабжения, как в городах, так и в сельской местности. Первая сельская сеть водоснабжения была построена в западной Финляндии в 1872 году. Однако в 1940-х годах большинство ферм все еще использовало собственные колодцы. Несмотря на масштабную миграцию сельского населения в города в период с 1950-х по 1990-е годы общая протяженность водопровода увеличилась почти в десять раз. В настоящее время около 90% населения Финляндии имеют доступ к водопроводу, а 80% – к канализационной сети.

Долгосрочная программа государственных субсидий сыграла важную роль в обеспечении доступа людей, проживающих в отдаленных сельских районах, к водным ресурсам. Эксплуатация систем водоснабжения и канализации и оказание услуг в данной сфере в Финляндии осуществляется на коммерческой (хоть и не ставящей целью получение прибыли) основе. При этом, стоимость услуг в основном покрывается за счет взимания прямой оплаты за услуги с потребителей. Впрочем, гранты и субсидии на проценты по кредитам при инвестировании в сектор водных ресурсов были введены в начале 1950-х годов. Несмотря на то, что доля государственной поддержки услуг в области водных ресурсов составляла всего несколько процентов от годового объема инвестиций, максимального влияния на вопросы доступа удалось добиться двумя ключевыми решениями: исключением выдачи субсидий на эксплуатацию и обслуживание, а также выделением субсидий малым и отдаленным муниципалитетам (наибольшая доля субсидий выделялась северным и восточным районам страны). В дополнение к программе субсидирования, районные власти финансировали проведение обширных исследований подземных вод, что помогло сельским муниципалитетам определить места водозабора.

Организация сектора также оказала свое влияние. В сельской местности частные организации традиционно обладали правом владения, организации и управления системами водоснабжения. В настоящее время насчитывается более 1 000 небольших компаний, занимающихся водоснабжением. Большинство из них представляют собой кооперативы по водоснабжению, управляемые потребителями, которые обслуживают одну или несколько деревень, а иногда и весь муниципалитет. Когда такими компаниями напрямую владеют пользователи, это позволяет предоставлять услуги самым маленьким фермам, находящимся в самых отдаленных районах, если их владельцы дали согласие. Но в более крупных муниципальных компаниях процесс принятия решений не всегда настолько прост.

- Принятие политики субсидирования, которая бы принимала во внимание затраты на предоставление услуг и способность сельского населения платить за услуги, и которая бы являлась целенаправленной и регулярно пересматривалась с целью ее поэтапного сокращения при потере необходимости.
- Содействие в вопросах прав владения и участия местного сообщества во всех аспектах управления водой и санитарией (охрана водных объектов; строительство, эксплуатация и обслуживание сооружений; вопросы воды и здоровья; тарифы; механизмы участия).

4.2 РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ ЦЕНОВЫХ НЕРАВЕНСТВ

4.2.1 Ключевые вопросы

Цены на услуги по воде и санитарии могут сильно отличаться в разных областях в пределах одной страны. Очень трудно собрать доказательства наличия неравенства цен, так как на рынке работает множество компаний-поставщиков услуг и они не всегда обязаны отчитываться о своих ценах. Более того, структуры ценообразования могут сильно различаться, что затрудняет задачу по сопоставлению цен.

Очень редко можно встретить единую цену на услуги по воде и санитарии. Цена на услуги по воде и санитарии, как правило, состоит из трех основных компонентов: плата за подключение к сети (разовый платеж), фиксированная плата за обслуживание (регулярный платеж, обычно ежемесячный) и плата за расход (плата, зависящая от объема потребленной воды и объема сточных вод). Более того, все чаще плата за расход рассчитывается с применением различных тарифов для различных объемов расхода воды.

Сложность структур ценообразования воды объясняется множеством различных целей, которые преследует политика ценообразования. Изначальной целью было обеспечение финансовой окупаемости услуг. С течением времени добавились и другие цели: стимулирование экономической эффективности, устойчивости в сфере окружающей среды и обеспечение финансовой доступности. Экономическая структура услуг по воде и санитарии (когда стоимость строительства и обслуживания физических сетей зачастую превышает 80% от общего объема затрат) означает наличие определенного компромисса между указанными целями политики ценообразования.

Услуги по воде и санитарии являются естественными монополиями, и, следовательно, ценообразование таких услуг не производится на рыночных условиях, как в случае большинства товаров и услуг. Во многих странах муниципалитеты по закону ответственны за предоставление услуг по воде и санитарии, предоставляя их напрямую, либо заключая контракты с компаниями-поставщиками таких услуг (государственными или частными). В первом случае муниципалитеты устанавливают государственные цены на услуги. Во втором случае они оговаривают цены на услуги с компаниями-поставщиками и прописывают эти цены в контракте. В некоторых странах есть специальный экономический регулирующий орган, который устанавливает предельные значения цен. выдающимся примером является Регулирующий орган по вопросам воды, который каждые пять лет устанавливает лимиты цен для 21 региональной компании-поставщика услуг в Англии и Уэльсе.

Механизм ценообразования может оказать некоторое влияние на несоответствие цен несоответствие цен. В результате недостаточного регулирования цен (при заключении контракта или с помощью национального регулирующего органа) или его отсутствия, цены для потребителей будут выше. Когда регулирование осуществляется путем подписания контракта, могут больше всего пострадать сельские районы, так как сельские муниципалитеты обладают меньшим потенциалом для принятия на себя обязательств по регулированию.

Тем не менее, существует два важных фактора, которые объясняют наличие неравенства цен: разная себестоимость предоставления услуг и разная политика в области субсидирования. В сельской местности издержки на предоставление услуг будут выше, так как плот-

ность сетей там ниже, чем в городах, а это означает, что для обслуживания одинакового количества потребителей в сельской местности необходимо существование и функционирование более обширной инфраструктуры. Среди прочих факторов, влияющих на стоимость услуг, можно назвать такие, как качество источника воды (и соответственно стоимость очистки сырой воды до качества питьевой воды), тип применяемой технологии и дополнительные элементы услуги (такие как уровень мониторинга качества воды или качество обслуживания клиентов). В некоторых случаях организационная структура сектора может играть определяющую роль в стоимости предоставляемых услуг: фрагментация предоставления услуг в сельской местности при существовании множества мелких компаний не позволяет добиться экономии за счет масштаба, в результате чего средняя стоимость таких услуг получается выше.

Вопросы субсидирования могут решаться на самых разных уровнях. Национальные стратегии в области воды и санитарии, или, чаще всего, в области регионального развития и целостности территорий, могут стимулировать предоставление финансирования отстающим с точки зрения уровня предоставляемых услуг районам. На местном уровне каждое правительство сможет самостоятельно принимать решение о субсидировании (или не субсидировании) предоставления услуг, создавая, таким образом, еще один источник вероятного неравенства цен.

4.2.2 Варианты политик

Национальная политика в области субсидирования может стать эффективным инструментом сокращения ценового неравенства между географическими областями. Вместо предоставления общих субсидий для сектора воды и санитарии, государственные субсидии могут быть направлены в районы с более высокой стоимостью предоставления услуг. Данные целенаправленные субсидии необходимо регулярно пересматривать каждые несколько лет для того, чтобы убедиться, что они все еще являются оправданными (так как разница в себестоимости может быть уменьшена либо устранена с течением времени). Во вставке 4.5 приведен пример того, как Венгрия и Португалия целенаправленно используют субсидии в области воды и санитарии для сокращения неравенства цен.

Еще одним основным вариантом политики является внедрение схем перекрестного субсидирования регионами с высокими доходами и низкой стоимостью услуг (обычно городами) регионов с низкими доходами и высокой себестоимостью услуг (обычно сельская местность). Во вставке 4.6 приведен пример того, как регионы Арагон и Фландрия применяли схемы перекрестного субсидирования для оптимизации расходов, связанных с выполнением Директивы ЕС об очистке городских сточных вод.

Также следует рассмотреть и такой вариант как реформа организационной структуры сектора, так как она может оказать значительное влияние на проблему неравенства цен. Для этого есть две причины. Во-первых, если в стране принята сильно раздробленная структура сектора с множеством мелких поставщиков услуг, то, вероятнее всего, консолидация сектора (например, путем объединения нескольких муниципалитетов в одну территорию обслуживания или путем слияния территорий обслуживания или компаний-поставщиков услуг) приведет к экономии за счет масштаба, что позволит снизить стоимость (и, соответственно, цену) услуг воды и санитарии в сельской местности. Во-вторых, создание более крупных территорий обслуживания позволит выравнивать стоимость предоставления услуг между регионами с высокой стоимостью и регионами с низкой стоимостью – так показывает опыт Швейцарии. В Англии и Уэльсе также были определены 10 крупных территорий обслуживания (по принципу расположения в бассейнах рек), и каждую такую территорию обслуживает одна компания. Это расширило возможности для перекрестного субсидирования по географическому признаку, а также позволило наладить взаимопомощь между богатыми и небогатыми областями. А во Франции ситуация кардинально противоположная: там 30 000 территорий обслуживания с примерно 12 000 различными тарифами, в результате чего тарифы в более богатых областях могут быть намного ниже, чем в областях, с низким уровнем дохода. Например, тарифы в пригородах Парижа с низким доходом населения могут быть выше, чем в центральном Париже, более чем

на 50%, ввиду того, что в центральном Париже имеется давно существующая и плотно расположенная система распределения воды.

Помимо бюджетных и регулирующих мер, важную роль могут также играть информационные средства, которые могут быть особенно полезны в странах с децентрализованным механизмом тарифообразования. В качестве примера информационных средств можно привести сбор и сравнительный анализ показателей эффективности (в данном случае показатели финансовой доступности) с последующим установлением эталонных тарифов. Сравнительный анализ помогает в ситуациях, когда есть опасения, что компания-поставщик услуг взимает за свои услуги слишком высокую цену по сравнению с другими муниципалитетами со схожими характеристиками. Это мо-

жет происходить по причине неэффективной работы компании или по причине того, что компания закладывает в цену необоснованно высокую прибыль. Сравнительный анализ может также послужить полезным дополнением для других инструментов: например, информирования о распределении средств государственных бюджетов. Во вставке 4.7 приведен пример использования таких информационных средств в Португалии. Другим примером является Франция, где Национальное бюро водных ресурсов и водных сред (ONEMA) разрабатывает информационную систему, отображающую данные о качестве воды, качестве услуг воды (обслуживание сети, утечки, претензии), а также о тарифах на воду, взимаемых и заявленных муниципалитетами, что таким образом позволит муниципалитетам сравнивать свои показатели в ближайшем будущем.

ВСТАВКА 4.5 НАПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СУБСИДИЙ НА СОКРАЩЕНИЕ НЕРАВЕНСТВА ЦЕН В ВЕНГРИИ И ПОРТУГАЛИИ

С 1968 по 1993 год в Венгрии действовала система субсидирования цен, в результате чего цена услуг для жителей была меньше стоимости этих услуг: цены на воду для населения были разделены на шесть категорий и средний размер субсидий составлял от 36% до 45% от себестоимости услуги. Однако в 1993 году процесс ценообразования был децентрализован законодательством, и с тех пор местные муниципалитеты самостоятельно определяют цену услуг, оказываемых компаниями, находящимися в муниципальной собственности. В результате возникло значительное неравенство цен на услуги в различных муниципалитетах по причине различной себестоимости оказания услуг. Параллельно в Венгрии была реформирована система предоставления субсидий; сегодня субсидии предоставляются регионам с наибольшей стоимостью услуг. Муниципалитеты могут обратиться за централизованными субсидиями, если стоимость услуг для населения (до субсидий) превышает определенное пороговое значение. В 2010 году были установлены следующие пороговые значения: 321 венгерский форинт/м³ (1,2 евро/м³) за общий объем приобретенной воды, 485 венгерских форинтов/м³ (1,8 евро/м³) за суммарные затраты на подачу бытовой воды и 985 венгерских форинтов/м³ (3,6 евро/м³) за суммарные затраты на подачу бытовой воды и санитарию. Заявки на субсидирование рассматриваются межведомственной комиссией, возглавляемой Министерством развития сельских территорий, которое занимается выделением бюджетных ассигнований, принимая во внимание такие критерии, как количество бытовой воды, потребленной в прошлом году, ожидаемые изменения водопотребления, текущая и планируемая стоимость услуг, а также того, поддержал ли совет представителей заявку муниципалитета. Субсидии, выделяемые муниципалитету, могут быть направлены только на снижение стоимости бытовой воды и санитарию для населения.

В Португалии цены на воду сильно различаются; в основном по политическим критериям, а также по причине различной стоимости предоставления услуг. Фактически, чем меньше плотность населения в районе, тем более значительные инвестиции в строительство инфраструктуры и затраты на ее обслуживание такой район будет нести в пересчете на одно обслуживаемое домохозяйство. Так как услуги по воде и санитарии являются необходимым условием благосостояния и здоровья людей, в Португалии было принято решение выделить некоторым районам страны субсидии на инвестиции в строительство и эксплуатацию инфраструктуры с целью обеспечения доступности услуг, при этом, не ставя под угрозу устойчивую работу компаний-операторов в долгосрочной перспективе. Несмотря на то, что властям не удалось полностью отделить «политическое влияние на цену услуг» и «влияние более высокой себестоимости предоставления услуг», уровень доступности услуг был выбран в качестве основного критерия для получения финансирования со стороны ЕС и центрального правительства. Преимущество при финансировании инвестиционных планов будет отдаваться тем муниципалитетам, где могут потенциально возникнуть проблемы с финансовой доступностью услуг для населения (там, где коэффициент финансовой доступности имеет большее значение).

ВСТАВКА 4.6 ПРИМЕНЕНИЕ МЕХАНИЗМА ПЕРЕКРЕСТНОГО СУБСИДИРОВАНИЯ ДЛЯ УРАВНИВАНИЯ СТОИМОСТИ САНИТАРНЫХ УСЛУГ В АРАГОНЕ (ИСПАНИЯ) И ФЛАНДРИИ (БЕЛЬГИЯ)

Для достижения целевых показателей, установленных в Директиве ЕС по очистке городских сточных вод, правительство региона Арагон приняло в 2006 году Специальный план по санитарии и очистке воды. Цель данного плана – очистка сточных вод во всех населенных пунктах с численностью населения более 1 000 человек. В рамках данного плана ведется строительство 132 очистных сооружений для 172 населенных пунктов. Однако выполнение данной работы представляет собой непростую финансовую задачу, принимая во внимание тот факт, что широко рассредоточенное население региона Арагон численностью 1,3 миллиона человек проживает на территории площадью 47 719 квадратных километров, часто с гористой местностью. В рамках плана предполагается обеспечить очистку сточных вод для около 600 000 человек. Объем инвестиций – 1,1 миллиарда евро в течение 20 лет. Также существует проблема равного доступа, так как стоимость услуг по очистке сточных вод для жителей малых городов и деревень Арагона намного выше, чем для жителей города Сарагоса (столица региона, где проживает более половины населения региона Арагон).

Для того, чтобы сохранить равный доступ, финансирование строительства и эксплуатации новых сооружений по очистке воды спланировано таким образом, чтобы наладить эффективное перекрестное субсидирование жителями города Сарагосы расходов жителей сельских районов региона Арагон. Водный институт региона Арагон (государственная организация) предоставил концессии

Продолжение страницы 30

частным компаниям на строительство и эксплуатацию сооружений по очистке воды. Каждый пользователь услуг санитарии платит одинаковую плату за очистку сточных вод вне зависимости от реальной стоимости предоставляемых услуг. В 2011 году плата составляла около 4 евро в месяц плюс 0,5 евро за один кубический метр (м^3) воды. Водный институт региона Арагон взимает плату за услуги санитарии и использует эти денежные средства для оплаты услуг частных компаний.

Для достижения целевых показателей ЕС по очистке сточных вод во Фламандском регионе Бельгии существующие планы системы канализации, разработанные в 1980-е годы, нуждались в дополнительном усовершенствовании. В период с 2006 по 2008 годы в тесном сотрудничестве с 308 муниципалитетами были разработаны подробные планы зонирования, в которых указывалось, какое будет выбрано решение – общая очистка или индивидуальная очистка. Ожидаемые издержки были одним из критериев при выборе приемлемого решения. После того как подготовка планов зонирования была завершена, были подготовлены планы реализации, в которых указывалось, в чьи обязанности будет входить реализация решений: Фламандского региона, муниципалитетов или физических лиц.

Структура финансирования позволяет достичь высокой степени взаимной выручки среди большей части пользователей услуг санитарии, так как большая часть бытовых пользователей (домохозяйств) платят подобные цены за м^3 вне зависимости от реальной стоимости услуг. Реализуемые во Фламандском регионе мероприятия на 40% финансируются фламандскими налогоплательщиками из общего бюджета в 2011 году, в то время как остаток финансируется пользователями. Мероприятия, реализуемые муниципалитетами, частично финансируются пользователями путем оплаты услуг воды и санитарии (большинство муниципалитетов взимают одинаковую максимальную сумму), частично местными налогоплательщиками, а в некоторых случаях фламандскими налогоплательщиками. Частные лица получают субсидию на реализацию мероприятий в размере около 40% от суммы капиталовложений.



ВСТАВКА 4.7 ПРИМЕНЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ СРЕДСТВ ДЛЯ СОКРАЩЕНИЯ НЕРАВЕНСТВА ЦЕН В ПОРТУГАЛИИ

Принципы тарифообразования

В Португалии тарифы на услуги воды и санитарии сильно различаются в зависимости от муниципалитета – самый высокий тариф отличается от самого низкого в 30 раз. Такая ситуация является результатом наличия большого количества компаний-поставщиков услуг (свыше 300) и децентрализованного механизма тарифообразования, при котором формирование тарифов находится в компетенции муниципалитетов. Во многих случаях различия в ценах на услуги не обусловлены различной стоимостью предоставления услуг. Иногда тарифы слишком высоки (что создает проблемы с доступностью данных услуг для домашних хозяйств), а иногда они слишком низки (что создает проблемы с финансовой устойчивостью компаний-поставщиков услуг).

Португальский регулирующий орган (Агентство регулирующее воду и отходы – ЭРСАР) работает в направлении гармонизации структуры тарифов, чтобы сделать тарифы понятными, доступными и гарантирующими надежное предоставление услуг. Организация ЭРСАР выпустила первую рекомендацию касательно структуры тарифа. Данная рекомендация заключается во введении постоянной и переменной составляющих тарифа (увеличение по блокам) и введении понятия социального тарифа для многолетних семей и домохозяйств с низким уровнем дохода. Организация ЭРСАР в настоящее время работает над второй рекомендацией, касающейся введения эталонных значений тарифов. Муниципалитетам будет рекомендовано устанавливать собственные тарифы в рамках минимального и максимального эталонного значения.

Показатель макродоступности

Организация ЭРСАР разработала ряд показателей для сравнительной оценки эффективности работы более чем 300 компаний-поставщиков услуг. С 2011 года в упомянутую совокупность показателей был включен показатель макродоступности. Он используется для оценки доли от среднего дохода домашнего хозяйства, которая составляет стоимость потребления 10 м^3 воды по каждому из муниципалитетов. Были предложены цветовые коды для оценки муниципалитетов: «зеленый», когда стоимость составляет менее 0,5% дохода домашнего хозяйства; «желтый», когда данный показатель составляет от 0,5% до 1%; и «красный», когда данный показатель превышает 1%.

Данный показатель помогает определить муниципалитеты, которые могут столкнуться с проблемами макродоступности. «Красный» код говорит о том, что услуга слишком дорогая, что может быть вызвано, как высокой долей прибыли, заложенной в цену, так и высокой стоимостью услуг. В первом случае ожидается, что опубликование рейтинга позволит увеличить давление со стороны общества на данную компанию с тем, чтобы она снизила тариф. Во втором случае данный показатель будет использоваться в качестве критерия для получения национальных субсидий и субсидий ЕС.



Существует много уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп, каждая со своими собственными потребностями и различными препятствиями к достижению равного доступа, что требует дифференцированных путей решения.



Глава 5

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПА ДЛЯ СОЦИАЛЬНО УЯЗВИМЫХ И СТРАДАЮЩИХ ОТ СОЦИАЛЬНОГО ОТЧУЖДЕНИЯ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ

КЛЮЧЕВЫЕ ТЕЗИСЫ

- » Осуществление такой задачи как «вода и санитария для всех» не станет возможным, если не уделять особое внимание нуждам уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп населения. Принципы прав человека подчеркивают необходимость активно разрабатывать политики в области воды и санитарии, которые бы предоставляли преимущества и были направлены на удовлетворение потребностей уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп населения, вместо того, что рассматривать всех людей как имеющих одинаковые проблемы. Вода и санитария для уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп населения – это не просто проблема обеспечения водой, это проблема, связанная с социальным отчуждением.
- » Существует много уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп, каждая со своими собственными потребностями и различными препятствиями к достижению равного доступа, что требует дифференцированных путей решения. Важно, чтобы лица, ответственные за выработку политик, и компании-поставщики услуг (государственные либо частные) выделяли время и ресурсы для контроля охвата уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп населения и того, насколько учтены их потребности.
- » Во многих случаях верные решения требуют комплексного реагирования, объединяющего политические меры и меры по обеспечению сотрудничества между государственными органами.
- » Обеспечение водой и санитарией уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп населения требует целенаправленного выделения финансовых ресурсов, однако их масштаб часто несравним с бюджетом, выделяемом странами на воду и санитарию – в некотором смысле здесь скорее требуется повышенная осведомленность лиц, ответственных за выработку политик, а также технического персонала.

5.1 ОБЩИЕ АСПЕКТЫ

Принципы прав человека подчеркивают необходимость активно разрабатывать политики в области воды и санитарии, которые бы предоставляли преимущества и были направлены на удовлетворение потребностей уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп населения, вместо того, чтобы рассматривать всех людей как имеющих одинаковые проблемы в плане доступа к безопасной воде и улучшенной санитарии. Важно, чтобы лица, ответственные за выработку политик, и компании-поставщики услуг (государственные либо частные) выделяли время и ресурсы для контроля охвата уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп населения и того, насколько учтены их потребности.

Права человека также требуют, чтобы предпринимаемые усилия не были дискриминирующими. Уязвимые и страдающие от социального отчуждения группы сталкиваются с проблемами при вступлении в контакт с представителями власти и участии в формировании политики. Следовательно, представители данных групп населения не имеют доступа к основным правам. Таким образом, необходимо, чтобы политики в области воды и санитарии предотвращали и устраняли дискриминационные политические решения и практики. Согласно законодательству в области прав человека, де-юре и де-факто запрещена дискриминация на почве расы, цвета кожи, половой принадлежности, возраста, языка, религии, политических и иных взглядов, национального и социального происхождения, имущественного положения, времени и места рождения, ограниченных физических или умственных способностей, состояния здоровья, а также на почве любого другого гражданского, политического, социального или иного статуса, включая социально-экономическое положение. Дискриминация на почве имущественного статуса является особой проблемой, которую следует рассматривать в контексте воды и санитарии.

Доступ к базовым услугам воды и санитарии не должен зависеть от правового статуса заинтересованного лица. Законодательство в области прав человека, как установлено Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, требует, чтобы государства-Стороны принимали меры для того, чтобы беженцы, лица, претендующие на получение политического убежища, внутренне перемещенные лица и репатрианты имели доступ к воде надлежащего качества вне зависимости от того, находятся ли они в лагерях или городских или сельских районах, а также призывает к тому, чтобы беженцам и лицам, претендующим на получение политического убежища, было предоставлено право на доступ к воде на тех же условиях, что и гражданам той страны, в которой они находятся (Общее примечание № 15 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, ст. 16 (f)). Следовательно, обеспечение права на воду и санитарии означает, что доступ к услугам водоснабжения и санитарии не должен зависеть от официального местожительства, национальности, наличия официальных контрактов аренды и других подобных условий.

Участие людей, принадлежащих к уязвимым и страдающим от социального отчуждения группам, играет важную роль в обеспечении надлежащего качества государственной политики и/или программ развития. Объединение нисходящего и восходящего подходов значительно повышает шансы на успех в области обеспечения равного доступа к воде и санитарии для бедных, обездоленных и социально исключенных групп. Например, восходящий подход неоценим в случае Боснии и Герцеговины, где обязательства по предоставлению услуг водоснабжения сильно рассредоточены в рамках государственного сектора в результате конституционного урегулирования после гражданской войны. Это означает, что было бы сложно добиться какого-либо значительного воздействия, применяя исключительно нисходящий подход (ПРООН, 2011 г.).

Любые меры по содействию продвижения равного доступа к воде и санитарии для уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп должны также делать акцент на том, что граждане, будучи активными субъектами, имеют не только право на доступ к безопасной воде, но и такие обязательства в области управления

водными ресурсами, как плата за воду по доступным тарифам и не загрязнение водных ресурсов мусором или испражнениями.

Решения должны быть не общими, а особыми в каждой отдельной ситуации. Каждая страна сталкивается с огромным количеством зависящих от конкретной ситуации проблем и препятствий на пути обеспечения равного доступа к воде и санитарии и реализации права воды и санитарии для всех. Ни одна мера по отдельности не станет простым решением проблемы обеспечения равного доступа для бедных и социально исключенных людей. Для достижения устойчивого результата в долгосрочной перспективе необходимо использовать совокупность юридических и финансовых инструментов, а также инструментов по наращиванию потенциала и повышению осведомленности наряду с созданием развитой инфраструктуры и исполнением правительствами своих обязательств в соответствии с международным правом.

Аспекты социального участия часто тесно переплетены с другими аспектами обеспечения равного доступа к воде и санитарии, рассматриваемыми в других частях данной публикации. Например, вероятнее всего проблемы с оплатой за услуги воды и санитарии могут возникнуть у пожилых людей, людей, страдающих серьезными или хроническими заболеваниями, и у людей с ограниченными возможностями. Поэтому стандарты доступности должны также учитывать способность таких групп населения оплачивать услуги.

5.1.1 Стратегические шаги по предотвращению дискриминации и исключения уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп населения

В следующих пунктах представлены варианты политик по предотвращению дискриминации и исключения уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп.

- 1. Обеспечить наличие всестороннего антидискриминационного законодательства**, а также соответствующего органа, расследующего и предоставляющего способы исправления в случае дискриминации отдельных людей и групп населения.
- 2. Пересмотреть существующее законодательство в области воды и санитарии, а также нормы, стратегии и технику эксплуатации** с тем, чтобы убедиться, что они не носят дискриминационного характера и в необходимой степени учитывают особые потребности уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп населения.
- 3. Организовать процесс участия общественности для выявления уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп** на уровне муниципалитета, региона, а также на национальном уровне.
- 4. Пересмотреть государственный бюджет на воду и санитарии** с тем, чтобы обеспечить их соответствие нуждам уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп населения, включая группы, проживающие в неорганизованных поселениях.
- 5. Собрать данные, касающиеся доступа к воде и санитарии**, учитывая этническую принадлежность, возраст, недееспособность, пол, вероисповедание, доход и прочие соответствующие основания, для того, чтобы выявить несоответствия и установить приоритетные направления для поддержки государства.
- 6. Установить определенные требования к учреждениям, занимающимся вопросами воды и санитарии**, с тем, чтобы **представители уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп имели возможность принимать эффективное участие** в процессе принятия решений и имели на него реальное воздействие.



Фотография Николая Алана Клейтона

ВСТАВКА 5.1 ГЕНДЕРНЫЕ АСПЕКТЫ РАВНОГО ДОСТУПА К УСЛУГАМ ВОДЫ И САНИТАРИИ

Женщины повсеместно сталкиваются с трудностями в процессе принятия общественно-политических решений. Вследствие неравенства по половому признаку и традиционных половых ролей зачастую женщины представлены не в равной мере при принятии решений. Им могут препятствовать выступать на публичных форумах. Как правило, у них меньше времени, чтобы участвовать в общественной жизни в связи с сильной загруженностью дома и на работе. В частности, им приходится выполнять работу по дому и заботиться о детях, а в дополнение еще и зарабатывать деньги или заниматься натуральным сельским хозяйством. Из-за их неравного воспитания, отсутствия равного доступа к образованию и определенного культурного и социального поведения, у женщин часто меньше опыта, чтобы уверенно высказывать свою точку зрения. Кроме того, в большинстве случаев женщины неохотно тратят свое время на участие в общественной жизни, мотивируя это тем, что это не принесет им выгоды, особенно в тех случаях, когда оно сводится к номинальному обсуждению проблем.

В контексте доступа к воде и санитарии лицами, принимающими решения, были учтены не все роли женщин. Однако, женщины чрезвычайно важны при управлении природными ресурсами, так как они обладают особыми знаниями в области управления ресурсами и окружающей среды. Следовательно, существует необходимость более активного привлечения женщин к обсуждению политик в области водоснабжения и санитарии.

Практические примеры исключения женщин из участия включают:

- » Обсуждение вопросов только с лидерами общин или главами семейств, которые в основном являются мужчинами
- » Полагать, что женщины зависят от мужчин
- » Не принимать во внимание растущее число домохозяйств, возглавляемых женщинами
- » Сотрудничать только с людьми, имеющими доступ к правам на землю, а это в большинстве своем тоже мужчины
- » Воспринимать домохозяйства и сообщества как однородные общественные единицы
- » Назначать встречи на неудобное для женщин время

В результате меньше преимуществ предоставляется водопользованию женщинами, чем мужчинами. Кроме того, нередко случаи, когда женщины имеют неравный доступ к учебным и кредитным схемам, как например, для строительства туалетов и управления пунктами водоснабжения. Несмотря на большую заинтересованность женщин в таких вопросах, сотрудники социальных служб считают, что, женщинам это малоинтересно либо они менее подходят для участия в подобной работе.

К тому же, при реализации проектов в сфере воды и санитарии далеко не всегда учитывается повышенная потребность женщин в обеспечении уединенности на территории водных пунктов (особенно в отношении купания) и санитарно-технических сооружений. Требования женщин к санитарии являются более широкими и включают необходимость в чистых санитарно-технических сооружениях, соответствующих особым потребностям, связанным с менструацией. Общественные туалеты, в том числе школьные туалеты, должны соответствовать данным требованиям, чтобы женщины и девочки могли принимать участие в общественной жизни и посещать школу.

При разработке любого законодательства, политики или программы, направленных на улучшение доступа к услугам воды и санитарии, необходимо оценить последствия каждой принятой меры для женщин и мужчин. В зависимости от пола люди имеют разный уровень доступа и контроля за ресурсами, при этом преимущества и последствия различны для женщин и мужчин.

5.2 ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПА ДЛЯ ЛИЦ С ОСОБЫМИ ФИЗИЧЕСКИМИ ПОТРЕБНОСТЯМИ

Многие лица с ограниченными возможностями, люди, страдающие заболеваниями, и пожилые люди сталкиваются с проблемами доступа к услугам воды и санитарии по причине своих особых физических потребностей. В общей сложности такие люди составляют значительную часть населения. Например, доля людей с различными формами инвалидности составляет около 10% от всего населения в мире и 8% в панъевропейском регионе (ВОЗ, 2011 г.).

Особые потребности лиц с ограниченными возможностями все в большей степени признаются мировым сообществом. Например, Всемирная ассамблея здравоохранения приняла в 2005 году резолюцию об инвалидности, включая вопросы профилактики, лечения и реабилитации. Данная резолюция послужила основой для подготовки Всемирного доклада об инвалидности, опубликованного в 2011 году, в котором представлены коэффициенты распространенности инвалидности в странах, подписавших Протокол по проблемам воды и здоровья, при этом данный коэффициент составил от 4,3% в Норвегии до 18% в Латвии. В частности Конвенция ООН о правах инвалидов признает право людей с ограниченными возможностями на доступ к воде, а также поддерживает принятие мер по обеспечению равного доступа к услугам по обеспечению чистой водой.

5.2.1 Варианты политик

В следующих пунктах представлены варианты политик по обеспечению доступа для лиц с особыми физическими потребностями.

- 1. Принять стандарты, обеспечивающие установление легкодоступных объектов.** Что касается пунктов воды, то меры могут включать в себя установку кранов ниже стандартного уровня, или установку простых в использовании насосов, не требующих больших усилий при использовании. Что касается вопросов санитарии, то может быть необходимо построить общественную уборную с унитазом-сиденьем, а не с вмонтированным в пол унитазом без сиденья. Рукомойники, мыло и сушилки для рук в общественных туалетах следует размещать на высоте, доступной для людей, находящихся в инвалидных колясках.
- 2. Обеспечить, чтобы информация, указывающая путь к общественным объектам воды и санитарии, была понятна людям с наиболее распространенными формами инвалидности.** Например, это подразумевает наличие надписей шрифтом Брайля для слепых, использование языка жестов для глухих или слабослышащих людей, а также обучение персонала тому, как облегчить доступ лиц с ограниченными возможностями к общественным объектам.
- 3. Учитывать ослабленную иммунную систему** людей, страдающих ВИЧ/СПИДом и иными серьезными хроническими заболеваниями, при установлении стандартов качества воды и принятии мер по защите качества воды, а также необходимо установить систему оповещения в случае временного несоответствия стандартам.

5.3 ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПА ДЛЯ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ В УЧРЕЖДЕНИЯХ ЗАКРЫТОГО ТИПА И ЛИЦ, ПОМЕЩЕННЫХ В ЗАКРЫТЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ

Многие люди проводят все свое время или его значительную часть в учреждениях закрытого типа, которые включают в себя школы, больницы, дома для пенсионеров, тюрьмы и лагеря беженцев. Так как люди, использующие или приписанные к этим учреждениям или обслуживающим системам, не могут обеспечить себе доступ к воде и санитарии самостоятельно,

такие учреждения или системы обязаны предоставить им воду и услуги санитарии бесплатно.

Потребности и права таких людей особо признаны международным законодательством в области прав человека. Так, например, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах содержит обязательство, согласно которому Государства должны предпринимать шаги для обеспечения беженцам, лицам, претендующим на получение политического убежища, внутренне перемещенным лицам и репатриантам доступа к воде соответствующего качества вне зависимости от того, где они живут: в лагерях или в городских или сельских районах (Общее примечание № 15 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, п. 15 (f)). В панъевропейском регионе Совет Европы постановил, что люди, находящиеся в тюрьмах, должны иметь доступ к санитарно-гигиеническому оборудованию, а Европейский суд по правам человека определил отсутствие нормальных туалетов, обеспечивающих интимность, как унижающее достоинство обращение.

И все же во многих случаях в условиях таких учреждений не обеспечивается достаточный доступ. Так, например, в большинстве стран с переходной экономикой – таких как Таджикистан, менее 50% сельских школ располагают надлежащими санитарно-техническими сооружениями, включая доступ к улучшенным источникам воды и к мылу для мытья рук (ВОЗ, 2010 г.).

5.3.1 Варианты политик

В следующих пунктах представлены варианты политик по обеспечению справедливого доступа для пользователей в учреждениях закрытого типа и лиц, находящихся в таких учреждениях.

- 1. Включать международные обязательства в национальную законодательную базу.** Например, уголовно-процессуальный кодекс Франции требует наличия в тюрьмах чистых санитарных сооружений и защиты личного достоинства людей, находящихся в тюрьмах.
- 2. Усилить межведомственную координацию,** например, между властями, ответственными за образовательные учреждения, и властями, ответственными за водоснабжение и санитарные услуги.
- 3. Выделять достаточный объем бюджетных средств** на создание и поддержание в должном состоянии водных и санитарно-технических сооружений в таких учреждениях, как школы, больницы, тюрьмы и лагеря беженцев (см. вставку 5.2, где приведен пример тюрем в бывшей югославской республике Македония).
- 4. Вносить соответствующие положения в договоры по управлению сооружениями.** Если государство передает управление школами, больницами, тюрьмами или лагерями беженцев третьим организациям, то обязанности по обеспечению безопасной водой в достаточном объеме и надлежащими услугами санитарии должны быть частью контракта.
- 5. Создать механизмы рассмотрения жалоб.** Потребители услуг воды и санитарии в учреждениях закрытого типа должны располагать механизмом для выражения своих жалоб касательно качества предоставляемых услуг. Для людей, помещенных на попечение либо заключенных под стражу, этот механизм должен позволять выражать жалобы по поводу неудовлетворительного обращения, без страха перед ответными санкциями.



ВСТАВКА 5.2 ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ ДЛЯ ТЮРЕМ В БЫВШЕЙ ЮГОСЛАВСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЯ

Европейские институции и НПО давно критикуют антисанитарные условия, существующие в тюрьмах бывшей югославской республики Македония. Для решения этой проблемы в мае 2010 года правительство выделило 52 миллиона евро на реконструкцию старых тюрем и постройку новых, соответствующих стандартам ЕС. К апрелю 2011 года уже были заново построены или модернизированы площади для 700 заключенных и задержанных в Прилепе, Штипе, Сутке, Скопье, Идризово и Куманово. Доступность и качество снабжения питьевой водой и санитарно-гигиенического оборудования является важной составляющей проекта, а Институт здравоохранения осуществляет регулярный мониторинг качества питьевой воды в тюремных сооружениях.



Фотография ООН Юстинь Мерникевич

ВСТАВКА 5.3 ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВНИМАНИЯ НУЖДАМ БЕЖЕНЦЕВ И ЛИЦ, ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ВНУТРИ СТРАНЫ: ПРИМЕРЫ МАЛЬТЫ И ГРУЗИИ

Весной 2011 года на Мальте насчитывалось порядка 3 600 беженцев, 1 000 из которых прибыла недавно, причиной чему послужили политические беспорядки в Северной Африке. Мальтийские власти организовали места для размещения новых беженцев - три центра временного содержания, находящихся в ведении Министерства юстиции и внутренних дел, а также пять открытых центров, находящихся в ведении Агентства по благосостоянию претендентов на политическое убежище, а также в ведении местных неправительственных организаций. Мальтийские власти уделили внимание обеспечению достаточного доступа к воде и санитарии в данных центрах. Услуги по водоснабжению и санитарии оказываются Корпорацией по водоснабжению (которая поставляет воду для всех домохозяйств на Мальте), а расходы на воду и санитарии покрывает правительство Мальты. В результате доступ к воде в лагерях беженцев достаточно хорошего качества, хотя остаются проблемы с санитарией, особенно, когда центры полностью заполнены и сантехника (туалеты и души) повреждается из-за чрезмерно активного использования или неправильного обращения.

В августе 2008 года конфликт между Российской Федерацией и Грузией явился причиной перемещения 150 000 человек из Южной Осетии в другие районы Грузии. При поддержке международных доноров лагеря беженцев были построены в таких местах как Мцхета, Гори и Каспи. Данные лагеря предоставляют жилье, водопроводные краны в общем доступе, надворные туалеты с выгребной ямой, а также участки для выращивания фруктов и овощей. Построенные системы водоснабжения обеспечивают наличие водопроводных кранов за пределами домов через каждые 30-40 метров, а качество воды соответствует техническому стандарту Грузии. Несмотря на то, что уровень обслуживания (надворные туалеты, общие сооружения) не обязательно такой, к какому они привыкли ранее, каждая семья беженцев имеет базовый доступ к воде и санитарно-гигиеническим услугам.

5.4 ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПА ЛИЦАМ, НЕ ИМЕЮЩИМ ЧАСТНЫХ КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ

Некоторые люди не имеют доступа к услугам воды и санитарии не потому, что не могут себе этого позволить, а потому, что не имеют постоянного стационарного жилья, которое можно было бы подключить к водопроводной сети. В число этих людей входят бездомные, путешественники и сообщества кочевников.

Число бездомных в регионе не является незначительным: по данным фонда Аббата Пьера, только во Франции в 2009 году на улицах проживало примерно 100 000 человек. Доступ к воде и санитарии особенно важен для таких людей, так как поддержание опрятности помогает им повысить самооценку и дает возможность реинтеграции в общество.

Основной проблемой, с которой сталкиваются путешественники (многие из них - это цыгане) при получении доступа к воде и санитарии - это протест со стороны жителей городов и сел, выступающих против создания мест, где они могли бы временно остановиться. Зачастую это противодействие вызвано опасениями роста преступности.

Сообщества кочевников по всему миру обычно сталкиваются с проблемами засухи и посягательств на их традиционные источники воды. Даже там, где они имеют доступ к специально выделенным источникам воды, случаются трения с местными оседлыми сообществами, в частности, когда последние присваивают данные источники воды, в то время, когда сообщества кочевников отсутствуют.



РИСУНОК 5.1 Карта общественных питьевых фонтанчиков в городе Рим



ВСТАВКА 5.4 ИНФОРМИРОВАНИЕ И ОРИЕНТИРОВАНИЕ ЛЮДЕЙ БЕЗ ОПРЕДЕЛЕННОГО МЕСТА ЖИТЕЛЬСТВА

Обычно люди временно лишаются определенного места жительства в результате жизненных трагедий, а затем, проведя некоторое время на улицах, они успешно реинтегрируются в общество. Когда они впервые лишаются определенного места жительства, они обычно в значительной степени дезориентированы и не осведомлены о наличии или расположении мест общественных водных и санитарных сооружений. Чтобы помочь им получить доступ к данным удобствам некоторые французские города (такие как Париж, Тулуза и Нант) включают так называемые водные карты в специальные печатные руководства, которые распространяются через социальные центры и неправительственные организации. На этих картах показаны места расположения источников питьевой воды и санитарно-технических сооружений, а также прачечных, где они могут постирать свою одежду, используя жетоны, которые им выдают в социальных службах. Во многих других европейских городах, таких как Рим и Тренто (Италия), а также Брюссель (Бельгия) распространяются бесплатные карты с расположением питьевых фонтанчиков.

5.4.1 Варианты политик

В следующих пунктах представлены варианты политик по обеспечению равного доступа к воде и санитарии для лиц, не имеющих частных коммунальных услуг.

- 1. Определить ответственность и обязанности государственных органов и/или поставщиков воды в отношении субъектов права, не имеющих частных коммунальных услуг.** Например, во Франции с 2000 года местные власти населенных пунктов с населением более 5 000 человек обязаны по закону создавать и поддерживать в порядке «зону для путешественников» с предоставлением услуг по воде и санитарии (а также электроснабжению).
- 2. Обеспечить наличие общественных водно-санитарных сооружений, а также информировать лица без определенного места жительства об их существовании (см. вставку 5.4).** Бесплатные общественные водопроводные краны имеются в большинстве, если не во всех странах. Но наличие общественных туалетов и душев – более редкое явление. Примерами стран, предоставляющих общественные туалеты, могут служить Андорра, Чешская Республика, Франция, бывшая югославская республика Македония, Румыния, Сербия и Швейцария. Примерами стран, предоставляющих бесплатный душ или ванны, могут служить Чешская Республика, Эстония, Франция и Венгрия. В деревне Калояновец (Болгария) был проведен интересный эксперимент по улучшению долговечности общественных учреждений – общественные душевые предоставляются на платной основе, и получаемый доход используется для перекрестного субсидирования бесплатных туалетов.
- 3. Обеспечить создание «зон для путешественников», с доступом к воде и санитарии, а также проводить разъяснительную работу касательно создания зон для путешественников среди населения, проживающего в местах, где расположены такие зоны.**
- 4. Разработать специальные инициативы, направленные на пропаганду гигиены, которые были бы адаптированы к конкретным обстоятельствам, в которых находятся субъекты права, не имеющие постоянного места жительства и постоянного доступа к питьевой воде и водно-санитарным сооружениям.**

ВСТАВКА 5.5 ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УСЛУГ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И САНИТАРИИ КОЧЕВЫМ СООБЩЕСТВАМ

Согласно закону, принятому во Франции в 2000 году, населенные пункты с населением более 5 000 жителей обязаны предоставлять в распоряжение путешественников специальные зоны (места стоянки) с водой, туалетами и электричеством за посуточную плату. К 2010 году только половина из 42 000 зон были оборудованы согласно требованиям законодательства, и в результате многие путешественники останавливались за пределами обозначенных мест. Муниципалитеты, имеющие специальные места стоянки для путешественников, имеют право вызывать полицию для удаления путешественников, находящихся за пределами обозначенных территорий. Для создания таких территорий выделяются значительные субсидии, однако мэры неохотно создают и модернизируют их.



Для предоставления основных услуг лицам, имеющим право проживать на территории страны, но живущим в прицепных вагончиках, либо регулярно путешествующим, во Фламандском регионе Бельгии создали четыре транзитных пункта. Каждый из этих транзитных пунктов, расположенных в муниципалитетах Гент, Кортрийк, Антверпен и Беерсел, предоставляет основные услуги по электроснабжению, уборке мусора, воде и санитарии, достаточные для обеспечения от 10 до 25 семей на непродолжительный период времени (несколько дней или недель). Минимальный набор услуг водоснабжения и канализации включает: один незамерзающий водопроводный кран вне здания; краны с питьевой водой с соответствующим напором и сливом для лишней воды на расстоянии не более 100 метров от любого такого пункта; место слива использованной бытовой воды на расстоянии не более 25 метров от любого пункта; мужской и женский туалеты; один туалет для лиц с ограниченными возможностями; и один пункт сбора отходов из био-туалетов.

Для более крупных групп путешественников (не менее 10 семей), и в случае занятости официальных мест стоянки (часто спрос превышает предложение), вопрос решается путем предоставления временных мест стоянки. Временное место стоянки – это территория, которая обычно не предназначена для жилых вагончиков (т.е. для их стоянки), и может использоваться для передвижных вагончиков в исключительных случаях, на особых условиях и на оговоренный ограниченный срок. Данные временные места стоянки должны предоставлять основные услуги, но в меньшей мере, чем транзитные пункты.

Фламандское правительство принимает на себя 90% инвестиционных расходов (приобретение, создание, обновление и/или расширение транзитного пункта), в то время как областное или муниципальное правительство берет на себя оставшуюся часть расходов. Пользователи вносят свой финансовый вклад в содержание инфраструктуры путем внесения ежедневной платы (арендной, постоянной платы или платы за пользование). Например, в 2010 году в транзитном пункте Гент пользователи должны были внести депозит в размере 100 евро за каждый вагончик и вносить ежедневную плату в размере 5 евро с семьи и еженедельную плату в размере 5 евро за вагончик. Уборка мусора входит в ежедневную плату, а электричество – нет.



ВСТАВКА 5.6 ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПА ДЛЯ ЛЮДЕЙ, ПРОЖИВАЮЩИХ В АНТИСАНИТАРНЫХ УСЛОВИЯХ: ПРИМЕРЫ НЕЛЕГАЛЬНЫХ ЦЫГАНСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ

Цыган, живущих в антисанитарных условиях, можно найти во многих странах по всему панъевропейскому региону. Из 12-15 миллионов цыган, живущих в Европе, большинство являются оседлыми. В Восточной Европе цыганские общины подвергались процессам сегрегации и исключения. При разработке «Цыганской стратегии» рассматриваемыми вариантами зачастую является интеграция (скорее, чем принятие) и консолидация существующей сегрегации.

В Белграде (Сербия), где насчитывается более 130 цыганских поселений с антисанитарными условиями, городская администрация разработала план действий по сокращению числа поселений с антисанитарными условиями и включила обеспечение доступа к воде и санитарии в качестве важного компонента данного плана. План включает определение наиболее приемлемых мест для проживания и предоставление улучшенных условий жизни. Однако он не просто предусматривает переселение, а включает разработку документации, которая позволит этим людям пользоваться услугами социальной защиты, такими, как медицинское обслуживание в медицинских центрах. В новых поселениях имеется доступ к водоснабжению, канализации, электроснабжению, отоплению, оборудованию пожаротушения, а также базовому набору мебели. Ежемесячные счета за воду (и электричество) оплачиваются за счёт города Белграда. Бенефициарами этого плана являются 220 цыганских семей, живших в самом центре Белграда под мостом Газела. В рамках данной акции городская администрация инвестировала около 1,1 миллиона евро для обеспечения каждой семьи одним мобильным домом, а также для приобретения 30 санитарных контейнеров. Каждый санитарный контейнер может обслужить нужды 10 семей и включает в себя 2 туалета и 2 душевые кабины (отдельно мужская и женская).

Цыганские сообщества, проживающие в малых городах и селах, сталкиваются с двойной проблемой в плане получения доступа к услугам воды и санитарии. Во-первых, они сталкиваются с теми же проблемами, что и местные сельские жители, так как малые города и села страдают от технических и финансовых ограничений. Но в дополнение к этому, они также сталкиваются и со специфическими проблемами. В деревне Ричнава (Словакия) 700 человек проживают в центре деревни, а 1 700 человек в цыганском поселении неподалеку. В деревне Ричнава отсутствует система общественного водоснабжения питьевой водой, а также система сбора и очистки сточных вод. В деревне бытовые сточные воды собираются в септические резервуары, зачастую с искусственно созданной течью, для снижения расходов по регулярному опустошению резервуаров. Цыганское поселение не имеет доступа к водоснабжению и размещилось в ближайших лесах незаконно, что означает, что проживающие там люди не имеют имущественных прав. По просьбе мэра Ричнава, компания «GWP-Slovakia» провела исследование и обсуждение его результатов с жителями касательно поиска вариантов управления очисткой сточных вод. В дополнение к проблемам села, при исследовании было обращено внимание на особые нужды цыганского поселения: была предложена комбинация централизованной и децентрализованной схем, с использованием натуральных фильтров, отстойников, компостных туалетов, дренажных полей с быстро растущим ивняком и резервуарами для хранения. Ситуация с цыганским поселением трудноразрешима, так как отсутствие имущественных прав означает невозможность получения строительных разрешений на развитие инфраструктуры.

Но даже в нелегальных поселениях может быть предпринят ряд мер, таких, как пропаганда гигиены. Например, Красный Крест осуществил шестимесячный образовательный проект для нескольких семей из нелегального цыганского поселения в муниципалитете Палилула (район Белграда) в результате чего заболевания, передающиеся через воду и связанные с антисанитарией, снизились на 60%.

В общем, пилотные проекты обычно вводят в действие временную параллельную систему, которая не является устойчивой. Для того, чтобы двигаться вперед, возникает необходимость в более стратегической сосредоточенности, связанной с привлечением правительственных бюджетов, включая также реальное участие цыганских общин.

5.5 ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПА ЛИЦАМ, ЖИВУЩИМ В АНТИСАНИТАРНЫХ УСЛОВИЯХ

Уязвимые и страдающие от социального отчуждения группы часто живут в помещениях, не имеющих доступа к основным услугам воды и санитарии. Иногда это происходит потому, что такие помещения были отключены от услуг по причине неспособности людей оплачивать счета за воду (проблема финансовой доступности), однако во многих случаях это происходит по причине отсутствия основных санитарных условий в помещениях, в которых они проживают. Число таких людей может быть внушительным – во Франции почти 2,9 миллиона человек проживают в домах, где отсутствуют санитарные условия, в том числе, примерно 200 000 помещений не имеют доступа к воде и санитарии.

В антисанитарных условиях могут оказаться люди, живущие в помещениях, на которые у них нет права собственности (несмотря на то, что несколько поколений семьи могли жить в этом помещении), бедные люди, которые не могут позволить себе арендовать лучшее жилье, либо люди, самовольно поселяющиеся в пустующих или заброшенных помещениях.

Этнические меньшинства наиболее подвержены последствиям жизни в антисанитарных условиях. Проблемы доступа к воде и санитарии очень часто перекликаются с вопросами дискриминации и социального отчуждения.

5.5.1 Вариант политики

Следующий пункт представляет вариант политики по обеспечению равного доступа к воде и санитарии для лиц, живущих в антисанитарных условиях.

1. **Разработка комплексных программ, направленных как на симптомы, так и на причины отсутствия доступа.** Такие программы должны включать в себя правовые вопросы, городское планирование, альтернативные технологии или инновационные бизнес-модели.

ВСТАВКА 5.7 ПАРИЖ ЗАЩИЩАЕТ СОЦИАЛЬНО УЯЗВИМЫХ ЛЮДЕЙ

Официальная численность населения Парижа составляет 2,2 миллиона человек, хотя количество ежедневных потребителей воды возрастает до 3,5 миллионов, если учитывать жителей пригородов и туристов. По оценкам муниципалитета около 210 000 человек в городе являются уязвимыми либо страдающими от социального отчуждения: количество лиц без определенного места жительства, путешественников, нелегальных иммигрантов и самовольных поселенцев примерно от 5 000 до 15 000 человек; около 20 000 человек проживают в плохих условиях; около 180 000 человек проживают в нормальных условиях, но имеют недостаточный доход. С целью обеспечения права на воду для всех парижан независимо от их личных обстоятельств, муниципалитет разработал пакет, состоящий из восьми мер:

1. Общее снижение тарифов на воду на 8%. При этом предполагается, что доходы компании Вода Парижа, обеспечивающей водоснабжение, уменьшатся приблизительно на 19 миллионов евро в год в период с 2011 по 2015 гг.
2. Пособие на оплату за воду для парижан, получающих жилищные льготы от муниципалитета во избежание неоплаты – 40 275 хозяйств получили в среднем по 70 евро в 2010 году – а финансовая помощь тем, кто не может оплачивать счета, составила 400 000 евро на 5 462 домохозяйства.
3. Предоставление устройств для экономии воды в государственном жилом фонде, что поможет сэкономить 100 евро ежегодно при уплате за электроэнергию и воду.
4. Водоснабжение в занятых жилищах не будет отключено.
5. План по уничтожению жилья, не соответствующего стандартам. В 2006 году 2,6% жилищ не имели ни туалетов, ни ванн.
6. Свободный доступ к общественной питьевой воде и санитарно-техническим сооружениям – около 1 200 питьевых фонтанчиков, 350 туалетов, приспособленных для нужд лиц с ограниченными возможностями, более 30 общественных ванн/душевых (некоторые из них оборудованы прачечными), а также распределение бутылок с водой, канистр и карт – совокупной стоимостью почти 16 миллионов евро в год.
7. Пункты приема путешественников, оборудованные санитарными удобствами (один из пунктов будет открыт в 2013 году).
8. Информирование, инструктаж и посредничество, включая информационные центры, а также солидарное партнерство между Парижским органом водоснабжения и органом участия для водопользователей (Observatoire Parisien de l'Eau).

Меры, предпринимаемые в Париже, находятся на рассмотрении Национального водного совета, который готовит предложения по предоставлению доступа к воде и санитарии социально уязвимому населению во всей Франции.





Обеспечение финансовой доступности стоимости услуг водоснабжения для всех требует принятия в каждой стране долгосрочной стратегии, а также тщательного отбора тарифных и нетарифных инструментов.



Глава 6

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ДОСТУПНОСТИ УСЛУГ ВОДЫ И САНИТАРИИ ДЛЯ ВСЕХ

КЛЮЧЕВЫЕ ТЕЗИСЫ

- » 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.
- » Проблема доступности – это проблема не только водного сектора как такового, но и всей системы социальной защиты, что требует учитывать вопросы воды и санитарии при обсуждении социальных политик.
- » Проблемы финансовой доступности связаны не только с уровнем тарифов, но и с уровнем доходов, стоимостью предоставления услуг, имеющимися политиками в области субсидий и с поведением пользователей.
- » Существует много вариантов политик для решения проблемы доступности, причем как тарифного, так и нетарифного характера. Критериями для выбора политических инструментов должны быть эффективность охвата целевых групп и их потребности в области административного потенциала и стоимости.
- » Полагаться исключительно на тарифообразование недостаточно для обеспечения финансовой доступности – требуется также введение социальных тарифов и 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 для решения проблемы доступности потребует финансирования со стороны других водопользователей или налогоплательщиков. Тем не менее, системы, финансируемые водопользователями, в последнее время испытывают растущее давление, а в некоторых случаях находятся на пределе своих возможностей.
- » Управление водными ресурсами важно для определения возможных вариантов политики – например, фрагментация системы снабжения на несколько зон обслуживания ограничивает возможности для перекрестного субсидирования между пользователями.

6.1 ОБЩИЕ АСПЕКТЫ

Для достижения равного доступа к воде и санитарии недостаточно лишь обеспечить предоставление соответствующих услуг населению и возможность их реального использования; необходимо также обеспечить доступность стоимости таких услуг. В странах Западной Европы резкий рост цен на воду и санитарию (главным образом в связи с повышением требований к очистке воды) отражается и будет продолжаться отражаться на счетах за услуги воды и санитарии. В странах Восточной Европы, где цены на воду были традиционно низкими, счет за воду также должен вырасти соразмерно реальной стоимости предоставления данной услуги.

Проблемы финансовой доступности относятся к вопросу, имеет ли домохозяйство достаточный доход для оплаты услуг воды и санитарии, при этом не ограничивая себя в других жизненно важных товарах и услугах. Несмотря на то, что не существует общепринятого «порога финансовой доступности», многие организации (и в частности банки развития) используют в качестве порогового показателя диапазон в 3%-5% для инвестиционных проектов и тарифной политики в сфере водоснабжения и санитарии (при этом верхняя граница диапазона обычно охватывает как услуги воды, так и санитарии, в то время как нижняя может включать только услуги воды). По смыслу, а также из практических соображений, пороговые показатели доступности чаще рассчитываются как процент от расходов домохозяйства, нежели чем как процент от его доходов.

При рассмотрении проблемы финансовой доступности следует обратить особое внимание на такой параметр, как общая стоимость услуг воды и санитарии в сравнении с общим бюджетом домохозяйства. Это требует сложения стоимостей услуг воды и услуг санитарии, а также учета расходов на обслуживание (например, плата за подключение, фиксированный ежемесячный платеж, плата за фактическое потребление воды, а также другие стандартные или дополнительные выплаты, такие как плата за установку счетчиков воды). Иногда обсуждение проблемы финансовой доступности сосредоточено на вопросе цены одного кубометра воды, но нередко случается так, что данный показатель составляет лишь малую часть от общей стоимости воды и санитарии. В то же время, если стоимость воды и санитарии включает плату за другие услуги (такие как сбор и утилизация твердых отходов), такие элементы следует учитывать при проведении анализа финансовой доступности.



Финансовая доступность определяется следующими пятью параметрами:

- Уровень дохода и его распределение в данной стране или регионе – как правило, проблемы с финансовой доступностью будут испытывать страны как с низким уровнем дохода, так и со средним и высоким уровнем дохода, в которых наблюдаются значительные неравенства в уровне дохода.
- Затраты на снабжение в данной стране или регионе – страны или регионы с высокой стоимостью услуг снабжения (в связи с географическими особенностями или особым устройством системы) будут иметь больше проблем финансовой доступности.
- Политика субсидирования – в странах, где отсутствуют субсидии на снабжение, проблема финансовой доступности будет более острой.
- Тарифная политика – разработка тарифов может помочь в уменьшении проблемы финансовой доступности за счет установления различных тарифов на подключение к системе водоснабжения и предоставления потребителям возможности солидарного пользования.
- Индивидуальное поведение потребителей – пользователи, потребляющие больше воды, при всех остальных равных условиях будут иметь больше проблем с доступностью.

С точки зрения равного доступа чрезвычайно важно отличать понятие макродоступности от микродоступности. Макродоступность отражает долю услуг воды и санитарии в бюджете домохозяйства для всего населения в целом. Данный показатель полезен в выявлении общих проблем финансовой доступности (является ли уровень предоставляемых услуг слишком высоким относительно уровня развития самой страны?), а также для выявления возможных неравенств между разными географическими регионами (велика ли разница в стоимости услуг снабжения между различными регионами страны?), таким образом предоставляя руководство в сфере политик по услугам снабжения. Микродоступность рассматривает долю услуг воды и санитарии в бюджете домохозяйства определенных групп населения (как правило, групп населения с низким уровнем дохода, но она также может применяться в отношении уязвимых и страдающих от социального отчуждения групп населения). Данный показатель используется для выявления групп населения, которые могут нуждаться в социальной поддержке при оплате услуг на воду и санитарию, таким образом предоставляя руководство в сфере политик социальной защиты населения. Настоящая глава посвящена проблемам микродоступности.

В некоторых странах традиционным способом решения проблемы финансовой доступности является поддержание низких цен на воду и санитарию. Сегодня общепризнано, что эта стратегия является ошибочной. Ограничивая доходы поставщиков услуг, необходимые им для функционирования, технического обслуживания и расширения сетей воды и санитарии, установленные низкие цены для всех в итоге становятся причиной дефицита доступа или низкого качества доступа. Более того, низкие цены считаются довольно примитивным инструментом социальной защиты – большую часть скрытых субсидий в итоге получают обеспеченные, а не самые бедные слои населения – при этом они противоречат целям защиты окружающей среды, так как не дают потребителям представления о реальной ценности водных ресурсов и могут привести к их беспечному расходованию. Исходя из этих соображений, водная политика ЕС не поощряет низкие цены на воду (см. вставку 6.1).

В настоящей главе рассматриваются альтернативные пути решения проблемы финансовой доступности. Сначала она рассмотрит возможности систем тарификации, а затем сосредоточится на нетарифных механизмах. В таблице 6.1, в конце главы, приводится краткий обзор применения различных инструментов регулирования в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

ВСТАВКА 6.1 ВОДНАЯ ПОЛИТИКА ЕС: НИЗКИЕ ЦЕНЫ НА ВОДУ НЕ РЕШАТ ПРОБЛЕМУ ЕЕ ФИНАНСОВОЙ ДОСТУПНОСТИ



Рамочная водная директива ЕС, принятая в 2000 г., определяет основные принципы, которые должны направлять водные политики во всех странах-членах ЕС. Данные принципы включают в себя принцип окупаемости стоимости услуг водоснабжения, а также принцип «загрязнитель платит». Применение этих принципов не поощряет использование низких цен для решения проблемы финансовой доступности. В своем сообщении о политике ценообразования для повышения устойчивости водных ресурсов (COM/2000/0477 Final) Европейская комиссия четко выразила свою позицию по этому вопросу, заявив:

Водоснабжение по искусственно заниженным ценам в целях решения проблем социальной защиты и финансовой доступности является примитивным инструментом реализации политики равенства. Данная форма субсидий поощряет неэффективное использование и загрязнение. Так, в случае неустойчивого использования водных ресурсов решение социальных проблем не должно быть основной целью политики ценообразования в области водоснабжения. Вместе с тем, их следует учитывать при разработке новых ценовых политик. При этом социальные проблемы лучше решать с помощью сопутствующих мер социальной защиты.

6.2 РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ ФИНАНСОВОЙ ДОСТУПНОСТИ МЕТОДАМИ ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

6.2.1 Прогрессивные тарифные системы

Тарифные системы могут служить многочисленным целям: финансовой устойчивости (окупаемость), устойчивости в сфере окружающей среды (сокращение потребления воды) и социальной защиты. Традиционные тарифные системы подразделяются на фиксированные тарифные системы (где каждый потребитель платит фиксированную сумму независимо от объема использованной воды), единую тарифную систему (где каждый потребитель платит фиксированную сумму за каждый использованный кубометр воды), системы с регрессивной тарификацией (где потребители, использующие большее количество воды платят в среднем меньше за каждый потребленный кубометр – данная система все еще применяется в некоторых странах в отношении промышленных предприятий) и системы с прогрессивной тарификацией (также известные как УПТ или прогрессивные тарифные системы увеличения). (Сравнительный анализ целей и тенденций, а также рамок тарифных систем был рассмотрен ОЭСР, 2010 г.)

Со временем популярность систем УПТ выросла, и теперь они применяются во многих странах. Их суть состоит в том, чтобы стоимость воды (тариф) менялась в зависимости от уровня потребления. Выделяется несколько «блоков» потребления (например: до 3 кубометров в месяц, от 3 до 30 кубометров в месяц и более 30 кубометров в месяц). Затем для каждого блока устанавливается определенный тариф, при этом первый блок имеет более низкую стоимость, чем второй блок, второй блок дешевле, чем третий блок и т.д. При желаемом результате потребители, использующие больший объем воды, платят больше за каждый кубометр, чем потребители, использующие меньший объем воды. Таким образом, стимулируется сокращение потребления водных ресурсов.

Иногда системы УПТ могут помочь в обеспечении финансовой доступности для определенной части населения. Например, если в определенном городе единый тарифный уровень должен

составлять 2 евро за кубометр, но при этом возникают проблемы с финансовой доступностью, с помощью системы УПТ можно установить первый блок по пониженной ставке тарифа обеспечения воды для удовлетворения «базовых» нужд⁶ (например, 3 кубометра/месяц по цене 1 евро/ за кубометр), второй блок - для «нормального» потребления воды, сверх базовых нужд и по цене средней стоимости предоставления, (например, по цене 2 евро/ за кубометр), а третий блок для «расточительного» потребления воды (что характерно для домохозяйств, имеющих, например, плавательные бассейны и сады) по штрафной ставке 3 евро/за кубометр. Доход, полученный от третьего блока, компенсирует более низкую доходность первого блока. Таким образом, домохозяйства, ограничивающие свое потребление воды в рамках первого блока, получают субсидии со стороны домохозяйств, потребляющих большее количество воды. В некоторых странах домохозяйства, потребляющие меньший объем воды, в основном относятся к слоям населения с низким уровнем дохода, но это не обязательно так для большинства стран.

Бесплатное водоснабжение в рамках первого блока потребления является одной из вариаций системы, которая, к примеру, применяется в регионе Фландрия в Бельгии (см. вставку 6.7). Тем не менее, у систем УПТ также имеется ряд ограничений с точки зрения финансовой доступности. Во-первых, в большинстве стран могут иметься определенные слои населения (хоть и немногочисленные), которые не могут позволить себе даже пониженные ставки первого блока (если только они не крайне низки или равны нулю). Во-вторых, домохозяйства с большим количеством членов (большие семьи) могут серьезно пострадать в результате применения тарифных систем такого рода. В-третьих, для того чтобы система УПТ работала согласно своему описанию необходим индивидуальный учет потребления воды, но во многих странах такой учет либо не ведется вообще, либо один счетчик используется сразу несколькими домохозяйствами. Ограничения систем УПТ в их деятельности по оказанию целевой поддержки нуждающимся в этом домохозяйствам, а именно большим семьям с низким уровнем достатка, потребляющим воду в рамках второго блока, не означают, что эти системы не являются эффективным инструментом. Это, скорее, подчеркивает необходимость их сочетания с мерами социальной защиты.

⁶ Важно, чтобы при определении параметров блока учитывались минимальные потребности человека и таким образом гарантированно обеспечивался минимальный объем воды, необходимый для сохранения человеческого здоровья. Согласно руководящим принципам ВОЗ минимальный объем ежедневного потребления воды на одного человека составляет 25 литров при рекомендованном объеме 50 литров на человека, что также обеспечит выполнение базовых гигиенических процедур.

6.2.2 Другие виды перекрестного субсидирования между пользователями

Обычно поставщики услуг воды и санитарии предоставляют услуги различным видам пользователей – домохозяйствам, коммерческим фирмам и промышленным предприятиям. Таким образом, одним из способов облегчить финансовое бремя, лежащее на домохозяйствах в связи с оплатой стоимости услуг воды и санитарии, является перекрестное субсидирование с помощью других категорий пользователей. Среди стран региона ЕЭК, применяющих разные тарифные ставки для разных категорий потребителей, можно назвать такие как Андорра, Польша, Португалия, Турция и Узбекистан. Следует подчеркнуть,



что дифференцированная ценовая структура не всегда предполагает механизмы перекрестного субсидирования. Во многих странах субсидиями пользуются все категории водопользователей, при этом дифференцированная ценовая структура означает лишь то, что некоторые потребители получают больше субсидий, чем другие.

Разработка тарифных структур также позволяет использовать и другие способы перекрестного субсидирования между домохозяйствами. Например, путем отмены разовой платы за подключение (неподключенные домохозяйства получают субсидию на подключение) и, взамен, путем повышения фиксированного ежемесячного платежа (все домохозяйства делают свой вклад в финансирование субсидии на подключение).

6.2.3 Социальные тарифы

Социальные тарифы – это тарифы, созданные для определенных социальных групп (льготные тарифные ставки). Они действуют параллельно с общей тарифной системой, применяемой к большей части населения. Независимо от того, какая именно общая тарифная система функционирует в стране (например, прогрессивная тарифная система), велика вероятность того, что какая-то доля населения не будет иметь средств для оплаты услуг воды и санитарии. Социальные тарифы прямо направлены на решение проблем микродоступности.

Ключевым аспектом социальных тарифов являются четкие, достоверные и легко определяемые на основе обычных тарифов критерии оценки данных тарифов. Система социальных тарифов базируется на принципе адаптации стоимости потребления воды в зависимости от социо-экономических характеристик пользователя. В прогрессивной тарифной системе напротив – учитывается лишь уровень потребления. Дифференцированные тарифы для целых категорий водопользователей (напр., перекрестное субсидирование домохозяйств за счет промышленных предприятий) не относятся к социальным тарифам.

Социо-экономические характеристики (критерии), используемые для применения социальных тарифов, включают:

- **Уровень дохода домохозяйства.** Это один из самых распространенных критериев для введения льготных ставок. Примерами в панъевропейском регионе являются Фландрия (Бельгия), Португалия, Сербия и бывшая югославская республика Македония.
- **Размер домохозяйства.** В ряде стран льготные тарифы действуют в отношении больших семей, часто в связи с тем, что прогрессивная тарифная система ставит их в чрезвычайно невыгодное положение. Примерами в панъевропейском регионе могут послужить Бельгия, Греция, Люксембург, Португалия и Испания.
- **Здоровье, инвалидность или возраст.** Примеры в панъевропейском регионе включают введение льготных тарифов для людей на основании состояния здоровья, инвалидности или возраста, включая людей, страдающих от определенных болезней (Великобритания), лиц с ограниченными возможностями (бывшая югославская республика Македония), лица, пострадавшие от катастрофы на Чернобыльской АЭС (Республика Молдова), или лица, получающие трудовую пенсию или пособие по инвалидности (Бельгия).

Существует несколько вариантов разработки социальных тарифов, а именно:

- Полное или частичное субсидирование оплаты за подключение
- Полное или частичное субсидирование фиксированных платежей
- Полное или частичное субсидирование оплаты за потребленный объем услуг (обычно ограничивается удовлетворением базовых потребностей в воде, что в случае применения системы УГПТ соответствует ее первому блоку)
- Комбинация вышеперечисленных вариантов

Существуют два основных метода финансирования социальных тарифов:

- **Перекрестное субсидирование за счет других пользователей.** Это самый распространенный метод. Поставщик услуг получает разрешение от уполномоченных властей устанавливать более высокие тарифы для всех потребителей с тем, чтобы компенсировать финансовые потери, связанные с применением социальных тарифов.
- **Государственное субсидирование из общего фонда налогообложения.** Данный метод предполагает перевод определенной суммы денежных средств со стороны органа государственной власти (местного или национального) в пользу компании по предоставлению услуг водоснабжения в качестве компенсации за потерю дохода.



ВСТАВКА 6.2 ПОВЫШЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ДОСТУПНОСТИ С ПОМОЩЬЮ ТАРИФНЫХ СИСТЕМ В ПОРТУГАЛИИ

Обеспечение взаимной выручки между подключенными и неподключенными домохозяйствами посредством тарифной системы

В Португалии подключение домохозяйств к очистным сооружениям идет медленнее, чем планировалось. Исследование, проведенное ЭРСАР, организацией, осуществляющей регулирование в сфере водных ресурсов, предполагает, что причиной является высокая стоимость подключения. В то время как в среднем плата за подключение составляет лишь 26% от месячного дохода, для домохозяйств с низким уровнем дохода в некоторых населенных пунктах стоимость подключения может достигать трехкратного размера их месячного заработка. Для решения этой проблемы ЭРСАР порекомендовал поставщикам услуг отменить оплату подключения и компенсировать свои потери за счет постепенного повышения фиксированного платежа в течение пяти лет. Таким образом, все водопользователи внесут вклад в процесс оплаты подключения еще неподключенных домохозяйств.

Поощрение муниципалитетов к введению социальных тарифов

Анализ данных за 2007 г. показал, что в Португалии нет серьезных проблем с макродоступностью. На уровне муниципалитетов стоимость десяти кубометров воды и санитарных услуг составляет 0.39% среднего дохода домохозяйства за воду и 0.17% - за очистку воды, достигая максимальных значений в 0.99% за воду и 0.81% - за очистку воды в самых дорогих для проживания муниципальных округах. Тем не менее, ЭРСАР рекомендует ввести социальные тарифы в каждом муниципалитете. Социальный тариф будет заключаться в освобождении от уплаты фиксированной части тарифа и применении пониженной ставки в отношении первого (0 – 5 кубометров) и второго (5 – 15 кубометров) блоков. ЭРСАР также предлагает местным администрациям учредить систему скидок для больших семей с целью компенсации затрат, связанных с использованными более высокими блоками.



ВСТАВКА 6.3 ДОБРОВОЛЬНОЕ ВВЕДЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ТАРИФОВ В ПОЛЬШЕ

Компания AQUA SA является одним из примерно 800 операторов водоснабжения и водоочистки в Польше. В начале 2000-х годов компания AQUA SA, поставляющая воду 300 000 человек, добровольно ввела сниженный тариф для домохозяйств с низким доходом. Квалификационные критерии были теми же, которые используют муниципальные службы для предоставления других видов социальной помощи, что снижает административные издержки. На сегодняшний день соответствующие указанным критериям домохозяйства платят 0,01 евро за 2 кубометра поданной и очищенной воды, в то время как потребление воды свыше установленной нормы оплачивается из расчета один евро за один кубометр воды и один евро за один кубометр очищенной воды. Приблизительная стоимость (с точки зрения потери дохода) социального тарифа составляет 0,3 миллиона евро или 1% от дохода оператора. Отчасти за счет социального тарифа в компании AQUA SA коэффициент реализации оплаты составляет 97%, что намного выше, чем у других операторов. Однако введение социальных тарифов не является обязательным в Польше, и, несмотря на низкую стоимость и потенциальные выгоды введения социального тарифа, ни один другой оператор этого не делает.

6.3 РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ ФИНАНСОВОЙ ДОСТУПНОСТИ С ПОМОЩЬЮ МЕР ПО СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЕ

В большинстве стран панъевропейского региона именно государство (т.е. налогоплательщики), а не поставщики услуг (т.е. потребители услуг воды и санитарии), субсидирует потребление воды для домохозяйств с низким уровнем дохода. При том, что это можно достигнуть путем использования социальных тарифов, в большинстве случаев данная проблема решается при помощи использования мер социальной защиты. Меры социальной защиты – это меры нетарифного регулирования, предназначенные помочь домохозяйствам с оплатой услуг воды и санитарии. Данные меры считаются нетарифными в том смысле, что они не основываются на разработке тарифных систем или тарифных ставок. К данной категории относятся как «превентивные», так и «исправительные» меры.

Превентивные меры. Превентивные меры – это меры, направленные на помощь домохозяйствам в своевременной оплате услуг воды и санитарии (препятствующие образованию задолженности по оплате за воду). Данный вид поддержки предоставляется тремя различными способами:

- *Перевод финансовых средств непосредственно пользователю*, который затем обязан использовать полученные средства на оплату услуг воды и санитарии. Во вставке 6.4 приводится пример Украины, где условием предоставления финансовой помощи является текущее отсутствие неоплаченных счетов за воду (задолженностей по воде).

- *Перевод финансовых средств поставщику услуг*, который обязан снизить стоимость предоставления услуг воды и санитарии для пользователей. Во вставке 6.5 приводится пример Франции, где финансовая помощь, оказанная региональным властям, дополняется за счет других источников финансирования. Во вставке 6.6 описываются дополнительные меры, принятые администрацией Парижа.
- *Виртуальный перевод финансовых средств непосредственно пользователю*. Во Франции орган управления водными ресурсами Парижского округа (le Syndicat des Eaux d'Ile-de-France) создал систему, согласно которой лица, имеющие право на государственную субсидию и пользующиеся льготами, получают специальный ваучер с указанием суммы, которая может быть использована только на уплату счетов за услуги воды и санитарии.

Исправительные меры. Исправительные меры – это меры, направленные на помощь домохозяйствам в погашении их задолженности по оплате воды. Во многих странах, если домохозяйство прекращает оплачивать счета за пользование услугами воды и санитарии, поставщик услуг может отключить должника от системы водоснабжения. Это позволило обеспечить высокие показатели по оплате коммунальных услуг в странах Западной Европы – суммы, указанные в счетах, выставленных поставщиками услуг, практически полностью соответствуют фактически оплаченным суммам. Тем не менее, существует риск того, что некоторые домохозяйства, которые действительно не могут позволить себе оплачивать услуги воды и санитарии, не будут иметь доступа. Примером исправительных мер являются действующие

ВСТАВКА 6.4 ЦЕЛЕНАПРАВЛЕННОЕ СУБСИДИРОВАНИЕ ЖИЛИЩНОГО ХОЗЯЙСТВА В УКРАИНЕ



В Украине переход от централизованного планирования к рыночной экономике вызвал стремительный рост тарифов на коммунальные услуги (включая воду и санитарию) и серьезные проблемы с финансовой доступностью для многих бедных семей. В 1992 г. потребители оплачивали лишь 4% стоимости коммунальных услуг, в то время как государство возмещало оставшиеся 96% непосредственно поставщикам услуг. К 2001 г. тарифы на коммунальные услуги увеличились в 1,5 миллиона раз (при этом инфляция за данный период выросла «только» в 89 000 раз).

В 1995 г. правительство страны одобрило программу государственных субсидий по оплате коммунальных услуг, согласно которой устанавливался крайний предел затрат на оплату данного вида услуг – 20% месячного дохода для экономически активного населения и 15% для пенсионеров и студентов – и возмещалась разница между этим пределом и реальной стоимостью предоставления услуг. Кроме воды и санитарии затраты на услуги жилищно-коммунального хозяйства (коммунальные услуги) также включают квартирную плату, плату за электроэнергию, природный газ, отопление и вывоз твердых отходов. В 2010 г. вышеупомянутые предельные значения были снижены до 15% и 10% соответственно, а процедура получения субсидий была упрощена.

Средства, выделяемые в качестве субсидий на оплату коммунальных услуг, помечены в национальном бюджете как затраты на социальное обеспечение и подлежат передаче в распоряжение органов местного управления. Обязательным условием получения субсидии является отсутствие у потенциального получателя задолженности по оплате услуг ЖКХ. В 2001 г. 2,3 миллиона семей (14% от общего количества) получили государственные субсидии на оплату коммунальных услуг. В 2011 г. 1,3 миллиона семей станут получателями данных субсидий в размере 2 738 украинских гривен (около 340 долларов США) на семью. Ввиду того, что коммунальные субсидии предоставляются только семьям с низким уровнем достатка, реформы в сфере государственного субсидирования, проведенные в начале 90-х годов прошлого столетия, означают, что теперь семьи с высокими доходами оплачивают коммунальные услуги в гораздо большем объеме. Со временем правила предоставления субсидий и критерии оценки уровня доходов домашних хозяйств были усовершенствованы. Кроме того был предложен ряд дополнительных мер по совершенствованию системы выделения субсидий на оплату услуг ЖКХ, включая проведение инспекций и совмещение коммунальных субсидий с другими инструментами социальной защиты населения.

Подобные программы субсидирования жилищных хозяйств были разработаны в Беларуси, Казахстане, Кыргызстане и Российской Федерации.

ВСТАВКА 6.5 ФОНД ВЗАИМОВЫРУЧКИ В ВОПРОСАХ ЖИЛИЩНОГО ХОЗЯЙСТВА ВО ФРАНЦИИ

Франция предпочла сгруппировать все виды финансовой помощи домохозяйствам, не способным оплачивать жилищно-коммунальные услуги, созданию специализированного водного фонда. В 2004 г. закон обязал местные органы управления (департаменты) сформировать фонд взаимовыручки в вопросах жилищного хозяйства и с 2011 г. были разработаны все регулирующие инструменты по реализации. Фонд взаимовыручки в вопросах жилищного хозяйства пополняется за счет отчислений коммунальных служб (поставщики электроэнергии, газа, услуг телефонной связи и водоснабжения), органов управления социальным жильем и местных органов управления. Поставщики услуг воды и санитарии могут делать добровольные отчисления в фонд в размере 0,5% от полученной прибыли. Для того чтобы получить поддержку со стороны такого фонда, домохозяйство должно подать соответствующую заявку. Фонд оказывает финансовую помощь нуждающимся домохозяйствам в соответствии с критериями, согласованными с местными органами управления и коммунальными службами, с учетом дохода домохозяйства (подтвержденного органами социального обеспечения). Домохозяйствам, оплачивающим услуги водоснабжения в индивидуальном порядке, помощь предоставляется посредством снижения тарифов на оплату воды. Домохозяйствам, оплачивающим услуги водоснабжения в общем порядке (жители многоквартирных жилых домов без индивидуальных счетчиков) помощь предоставляется в форме скидки на оплату коммунальных услуг. Однако в своей деятельности фонды взаимовыручки сталкиваются с рядом трудностей. Во-первых, учитывая, что во Франции действуют около 30 000 поставщиков услуг водоснабжения и санитарии, нельзя сбрасывать со счетов административные затраты на подписание 30 000 соглашений между французскими органами местного управления и поставщиками коммунальных услуг. Во-вторых, не все департаменты во Франции располагают достаточной информацией о потенциальных получателях помощи. Тем не менее, в 2008 г. фонд взаимовыручки в вопросах жилищного хозяйства собрал 307 миллионов евро, из которых 9,7 миллионов были использованы для помощи домохозяйствам в оплате услуг водоснабжения. Подобные программы субсидирования жилищных хозяйств были разработаны в Беларуси, Казахстане, Кыргызстане и Российской Федерации.

**ВСТАВКА 6.6 ПРОФИЛАКТИЧЕСКИЕ МЕРЫ – ОПЫТ ПАРИЖА**

Средняя цена воды в Париже составляет 3,1 евро за кубометр, что, естественно, создает финансовые трудности для некоторых домохозяйств. Зная об этой проблеме, городские власти Парижа поставили своей целью обеспечить доступ к воде по доступной цене. Для ее достижения была установлена предельно допустимая доля затрат на оплату услуг водоснабжения, равная 3% дохода, при этом предполагается направить часть городского бюджета на льготы по оплате воды. В 2010 такие пособия должны были получить 44 000 домашних хозяйств, в среднем по 114 евро на семью. Данные льготы дополняют другие жилищные пособия, выплачиваемые национальными и местным органами управления.

в Германии и Франции механизмы гарантий платежа; однако потенциальный недостаток данных механизмов заключается в том, что, ввиду их административной сложности, операционные издержки могут превышать сумму финансовой помощи, получаемой пользователями (Верджес, 2011 г.).

Кроме этого, существует еще ряд мер нетарифного регулирования, призванных обеспечить, чтобы финансовые ограничения не лишали домохозяйства доступа (например, субсидии на подключение) или не приводили к потере доступа (например, запреты на отключение).

- *Запреты на отключение.* В некоторых странах поставщикам услуг запрещено отключать потребителей от систем воды и санитарии в случае непогашения задолженности по воде (например, Австрия, Латвия, Швейцария и Соединенное Королевство). Для того чтобы не провоцировать уклонение от оплаты услуг со стороны платежеспособных пользователей, поставщикам услуг часто разрешается сокращать водоснабжение до предельно допустимого минимума или включать воду только в определенное время суток. В некоторых городах Швейцарии отключение разрешено законом в случае недобросовестного поведения потребителя услуг, но для этого требуется официальное одобрение городских властей.

- *Субсидии на подключение.* В некоторых странах проблема заключается не столько в недоступности стоимости услуг воды и санитарии, сколько в слишком высокой плате за подключение. В предыдущей главе обсуждалось, как затраты на подключение можно распределить между другими водопользователями при помощи перекрестного субсидирования и варьирования тарифных ставок (см. пример Португалии во вставке 6.2). Другим возможным вариантом является государственное субсидирование стоимости подключения, как это делается, к примеру, в Латвии.

В отдельных странах созданы специализированные учреждения, занимающиеся вопросами социальной защиты в сфере воды и санитарии, которые обычно называются фондами социального водоснабжения. Такие фонды могут создаваться и управляться на различных административных уровнях: национальном (например, Венгрия), региональном (например, Валлонский регион в Бельгии) или местном (например, город Брюссель). Когда фонд управляется на региональном уровне или на уровне водораздела, его деятельность часто финансируется из налогов на услуги воды. На местном уровне фонды часто финансируются из местных налогов через общие муниципальные бюджеты. Некоторые социальные фонды находятся в ведении компаний, занимающихся водоснабжением, но при этом в большинстве случаев такие компании принадлежат

государству (как во Фландрии). Во Франции Фонд взаимовыручки в вопросах жилищного хозяйства, управляющийся на уровне департамента (между муниципальным и региональным уровнями), частично финансируется государственной службой водоснабжения (см. вставку 6.5). Во вставке 6.7 приводится пример Валлонского региона в Бельгии. Большинство фондов социального водоснабжения создаются специально для покрытия задолженности по оплате услуг.

Помощь в оплате услуг воды и санитарии может оказываться в рамках более широкой программы содействия. В нескольких случаях поддержка предоставляется не только для покрытия расходов на оплату услуг воды и санитарии, но и в качестве комплексной поддержки по оплате коммунальных услуг. Например, в Украине (см. вставку 6.4) существует единый счет для оплаты

нескольких муниципальных услуг (отопления, газа, электроэнергии и воды), в связи с чем социальная поддержка направлена на покрытие целого ряда затрат, связанных с уплатой коммунальных платежей.

Меры социальной защиты имеют ряд преимуществ по сравнению с социальными тарифами. Применение льготных тарифных ставок (социальных тарифов) лишает потребителей стимула к экономии водных ресурсов, в то время как при использовании переводов определенной суммы денежных средств (мера социальной защиты) сохраняется ценовой стимул. Как меры социальной защиты, так и социальные тарифы требуют наличия административной инфраструктуры социальной защиты населения, которая занималась бы выявлением домохозяйств, нуждающихся в социальной помощи, и последующим направлением финансовых ресурсов.

ВСТАВКА 6.7 БЕЛЬГИЯ ПРИМЕНЯЕТ РЯД ПОДХОДОВ В РЕШЕНИИ РАСТУЩИХ ПРОБЛЕМ ФИНАНСОВОЙ ДОСТУПНОСТИ

Обеспечение финансовой доступности воды для всех становится настоящей проблемой в Бельгии. Законодательство гарантирует право граждан на подключение к общественной существующей системе распределения воды. Все платежи, связанные с питьевой водой (в том числе сбор и очистка сточных вод) отражены в одном едином комплексном счете за воду, что позволяет потребителям иметь представление о полной стоимости воды. Однако на протяжении нескольких лет стоимость счета за воду стабильно росла (приблизительно на 50% с 2005 по 2010 гг.) в связи со значительными инвестициями местных коммунальных служб в развитие системы очистки сточных вод с целью приведения их в соответствие с требованиями ЕС в сфере окружающей среды. Действительно, на сегодняшний день плата за услуги санитарии уже составляет 45% от суммы интегрированного счета в Валлонском регионе (или Валлонии) и 55% в Фландрийском регионе (или Фландрии). Во Фландрии и Валлонии разные подходы к решению этой проблемы.



С целью обеспечения финансовой доступности во Фландрии были использованы две основные стратегические меры: во-первых, бесплатное снабжение водой для всех. Согласно фламандскому законодательству поставщики услуг водоснабжения обязаны бесплатно предоставлять 15 кубометров питьевой воды в год на человека, зарегистрированного по адресу поставки воды. Это означает, что каждый человек во Фландрии, бедный или богатый, получит воду для своих основных потребностей (40 литров в день) бесплатно – что соответствует порядку 30% от общего объема распределяемой питьевой воды. Для покрытия стоимости производства и распределения бесплатной воды были повышены тарифы на использование воды свыше 15 кубометров. В результате, крупные потребители будут платить по более высоким ставкам, а система с более резким прогрессивным увеличением тарифов является существенным стимулом для устойчивого (сниженного) общего потребления воды. Следует отметить, что фиксированные платежи взимаются всегда, равно как и стоимость сбора и очистки сточных вод (включая стоимость, соответствующую выделению 15 кубометров бесплатной воды). Вторая мера состоит в полном освобождении малообеспеченных домохозяйств от оплаты услуг санитарии. Обмен данными между различными ведомствами (национальный реестр, государственные органы, ответственные за выплату пособий, и службы коммунального водоснабжения) позволяет вводить льготный режим оплаты автоматически, без необходимости запроса от получателей льгот. Почти 200 000 семей были освобождены от оплаты услуг санитарии в 2010 году. Как указано во вставке 4.6, полная стоимость услуг санитарии частично субсидируется государством для обеспечения доступности санитарии для всех.

В Валлонии, в свою очередь, были созданы социальные водные фонды, призванные помочь домохозяйствам погасить имеющиеся у них задолженности по воде. Они были впервые учреждены крупными поставщиками услуг водоснабжения в конце 90-х годов прошлого века, а в 2004 г. утверждены законодательно как обязательные для всех организаций, предоставляющих коммунальные услуги населению. На данный момент социальные водные фонды собирают около 2 миллионов евро в год. Не менее 85% от общей суммы выделяется в качестве субсидий на оплату услуг водоснабжения 11 000 семей. Средства перечисляются администрациям населенных пунктов на основании таких критериев как количество человек, проживающих в населенном пункте, и количество потребителей, испытывающих трудности с оплатой услуг водоснабжения. Данный подход требует наличия эффективных служб социального обеспечения, так как именно на них возлагается задача по оценке финансового положения домохозяйств, имеющих задолженность по оплате услуг водоснабжения – по крайней мере 9% от общей суммы идет на покрытие операционных издержек служб социального обеспечения. Для сравнения, издержки, связанные с функционированием самого фонда, невелики и составляют не больше 1%. Оставшаяся часть средств идет на оплату технического обслуживания жилого фонда (ликвидация течи в трубах или установка водосберегающих устройств). Доход социальных водных фондов формируется за счет дополнительного сбора в размере 0,0125 евро с каждого реализованного кубометра воды. Таким образом, механизм формирования стоимости услуг водоснабжения для населения остается предельно прозрачным, а так как размер взносов в фонд напрямую зависит от объема потребленной воды, то более обеспеченные домохозяйства соответственно платят больше других.

ТАБЛИЦА 6.1 Меры по улучшению финансовой доступности питьевой воды для бытовых потребителей

	Значительные субсидии (a)	Льготная ставка НДС (b)	Льготные тарифы на очистку сточных вод (c)	Прогрессивная тарификация (d)	Социальные тарифы (e)	Целевая помощь (f)	Запрет на отключение (g)	Бесплатные первостепенные услуги (h)	Отсутствие счетчиков (i)	Отсутствие фиксированной стоимости (j)	Выплата пособий (k)
Австрия					ДА		ДА			ДА	ДА
Чешская Республика	ДА	ДА								ДА	ДА
Дания							ДА		ДА		ДА
Финляндия						ДА					ДА
Франция		ДА		ДА / НЕТ (l)		ДА	ДА				ДА
Германия		ДА					ДА				ДА
Греция	ДА			ДА	ДА						ДА
Венгрия	ДА				ДА	ДА				ДА	ДА
Исландия							ДА		ДА		ДА
Ирландия	ДА						ДА	ДА	ДА	ДА	ДА
Норвегия							ДА		ДА		ДА
Польша	ДА									ДА	ДА
Португалия	ДА	ДА		ДА	ДА						ДА
Словакия	ДА										ДА
Испания	ДА	ДА		ДА	ДА						ДА
Швеция							ДА				ДА
Швейцария	ДА	ДА					ДА				ДА
Турция	ДА			ДА							ДА
Соединенное Королевство (m)		ДА			ДА	ДА	ДА		ДА		ДА

ПРИМЕЧАНИЯ

- (a) Субсидии на оплату услуг воды и/или санитарии в размере, превышающем 30% реальной стоимости данных услуг (с учетом инвестиций).
- (b) Налог на добавочную стоимость на воду ниже обычного.
- (c) Сниженный налог на очистку сточных вод или другие услуги, связанные с водой для бедных слоев населения.
- (d) Повсеместное использование прогрессивной тарифной системы.
- (e) Социальные тарифы на воду (сниженные цены для определенных групп пользователей).
- (f) Целевая помощь, т.е. списание задолженности по оплате услуг водоснабжения для бедных слоев населения.
- (g) Запрет на отключение от услуг бедных семей с задолженностью по оплате услуг водоснабжения или муниципального налога.
- (h) Бесплатное предоставление первостепенных услуг бедным семьям или населению в целом.
- (i) В большинстве случаев учет снабжения водой индивидуальных жилых помещений не ведется (единая тарифная ставка для домашних хозяйств).
- (j) Только пропорциональная стоимость.
- (k) Выплата пособий бедным слоям населения.
- (l) Да/Нет: используется, но не во всех случаях.
- (m) Только Англия и Уэльс.

СПИСОК СПРАВОЧНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Agence française de développement and Programme Solidarité Eau (2010). Bilan et caractérisation de la coopération décentralisée dans le secteur Eau et Assainissement. Paris. Доступно по адресу http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PORTAILS/SECTEURS/EAU_ET_ASSAINISSEMENT/pdf/afd_pseau_bilan_coopdeceau_juin10.pdf.

Bodik, I., E. Fatulova, M. E. Matuska and R. M. Zvara (2010). Study of alternative solutions for waste water treatment in Richnava local municipality. Bratislava: AEPRESS, Global Water Partnership Central and Eastern Europe.

Carrasco Mantilla, William (2011). Políticas públicas para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en las áreas rurales. Project document LC/W.388. Santiago de Chile, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Доступно по адресу <http://www.eclac.org/dnri/>.

European Environment Agency (2007). Europe's Environment — The Fourth Assessment. State of the environment report No. 1/2007. Copenhagen.

Европейское агентство по защите окружающей среды (2007). Защита окружающей среды Европы — Четвертая оценка. Состояние окружающей среды, отчет No. 1/2007. Копенгаген.

European Commission (2007). Joint Report on Social Protection and Social Inclusion. Joint Staff Working Document SEC(2007) 329. Brussels. Доступно по адресу http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/joint_report/sec_2007_329_en.pdf.

Eurostat (2010). Combating poverty and social exclusion – A statistical portrait of the European Union 2010. Доступно по адресу http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-EP-09-001.

Kim, M. (2010). Economic barriers to the realization of the basic human right to water. Background document for the second session of the Meeting of the Parties of the Protocol on Water and Health, Bucharest, 23–25 November 2010.

Organization for Economic Cooperation and Development (2010). Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services. Paris.

Управление верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Всемирная организация здравоохранения (2008). Право на здоровье. Изложение фактов 31. Женева, Швейцария. Доступно по адресу <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet31ru.pdf>.

Управление верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Программа ООН по населенным пунктам, Всемирная организация здравоохранения (2010). Право на воду. Изложение фактов 35. Женева, Швейцария. Доступно по адресу <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35ru.pdf>.

Smets, Henri (2008). De L'eau Potable à Un Prix Abordable: La pratique des États. Discussion paper. Académie de l'Eau. Доступно по адресу http://www.economie.eaufrance.fr/IMG/pdf/eau_potable_prix_abordable.pdf.

United Nations Development Programme (2011). Improving Access to Water and Sanitation for Marginalised and Vulnerable Groups. Background document for the Drafting Group on Equitable Access to Water and Sanitation under the Protocol on Water and Health.

Verges, Jean-François (2011). Servicios de agua potable y alcantarillado: lecciones de las experiencias de Alemania, Francia e Inglaterra. Project document LC/W.334-P/E. Santiago de Chile: United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Доступно по адресу <http://www.eclac.org/dnri/>.

Всемирная организация здравоохранения (2010). Глобальная ежегодная оценка состояния санитарии и водоснабжения в рамках Механизма ООН по водным ресурсам (ГЛААС), 2010 год. Женева. Швейцария. Доступно по адресу http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/9789241599351/ru/index.html.

Всемирная организация здравоохранения (2011). Всемирный доклад об инвалидности. Женева, Швейцария. Доступно по адресу http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/report/ru/index.html.

Всемирная организация здравоохранения – Фонд спасения детей Организации Объединенных Наций (2010). Прогресс в области санитарии и обеспечении питьевой водой, доклад 2010 года. Geneva, Switzerland. Доступно по адресу http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2010/water_20100315/ru/index.html.

World Bank (2005). Growth, Poverty and Inequality: Eastern Europe and the former Soviet Union. Washington, D.C. Доступно по адресу <http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/complete-eca-poverty.pdf>.

World Bank (2011). World Development Indicators. Washington, D.C. Доступно по адресу <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.



Главная идея данного документа в том, что в нашем распоряжении есть политические инструменты для обеспечения того, чтобы значительный прогресс на пути к всеобщему доступу к воде и санитарии был достигнут не за счет групп населения, требующих особого внимания, которые также не должны быть поставлены «в конец списка ожидания».

НИКТО НЕ ОБОЙДЕН ВНИМАНИЕМ

ПЕРЕДОВЫЕ ПРАКТИКИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВНОГО ДОСТУПА К ВОДЕ И САНИТАРИИ В ПАНЪЕВРОПЕЙСКОМ РЕГИОНЕ

Протокол по проблемам воды и здоровья 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 то же время, «особое внимание следует уделять защите тех, кто особенно уязвим к заболеваниям, связанным с водой».

В 2010 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций и Совет по правам человека признали право на воду и санитарию правом человека. Для выполнения своих обязательств в области прав человека, а также обязательств в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья, Правительства должны уделять особое внимание обеспечению доступа к воде и санитарии на равных условиях для всего населения.

Настоящая публикация содержит передовые практики и уроки, извлеченные во всем панъевропейском регионе, в сфере политик и мер, чье введение необходимо с целью обеспечения равного доступа к воде и санитарии. Публикация рассматривает три ключевых аспекта в сфере равного доступа: неравенства по географическому признаку; особые препятствия, с которыми сталкиваются уязвимые и страдающие от социального отчуждения группы; а также проблемы финансовой доступности. По каждому из этих аспектов в публикации представлен ряд вариантов стратегических мер по борьбе с неравенствами.

Примеры, содержащиеся в данной публикации, призваны поддерживать и побуждать к действиям лица, ответственные за выработку политик и принятие решений на национальном и местном уровнях, а также частных и государственных операторов, неправительственные организации, международных доноров и другие заинтересованные стороны. Это касается пересмотра и, при необходимости, воспроизведения или адаптации существующих подходов, а также внедрения новых или дополнительных мер с целью обеспечения доступа к воде и санитарии. Публикация также ставит своей целью вдохновить практикующих специалистов, гражданское общество и компании, представляющие частный сектор, в отношении роли, которую они могут играть, и деятельности, которую они могут осуществлять, с целью обеспечить равный доступ к воде и санитарии.

Совместный секретариат ЕЭК/ВОЗ-Европа по Протоколу по проблемам воды и здоровья выражает благодарность Министерству труда, занятости и здравоохранения Франции за его поддержку при подготовке настоящей публикации.



<http://www.unece.org/env/water>

Impression Nations Unies, Genève
February 2012 – 500
Publications Nations Unies

ECE/MP.WH/5

В продаже под № F.2.II.E.5

USD 18
ISBN 978-92-1-216530-1



Copyright© Nations Unies, 2012 – Tous droits réservés