ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ЕВРОПЕЙСКОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ БЮРО ВСЕМИРНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Совещание Сторон Протокола по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер

Рабочая группа по проблемам воды и здоровья

Восьмое совещание
Женева, 21 и 22 октября 2015 года
Пункт 7 предварительной повестки дня
Равный доступ к воде и санитарии

НЕОФИЦИАЛЬНЫЙ ДОКУМЕНТ

Стратегическая записка, касающаяся разработки планов действий по достижению равного доступа к воде и санитарии

Подготовлено секретариатом в сотрудничестве с Францией и Венгрией как сторонами-руководителями

Предпосылки и цели

Во время своей третьей сессии в 2013 году Совещание Сторон постановило включить в программу работы Протокола на 2014-2016 годы пункт 5.3 “Разработка планов действий по достижению равного доступа”, цель которого состоит в поддержки разработки планов действий для достижения равного доступа к воде и санитарии на национальном или местном уровнях. Планы действий должны помочь в решении проблемы неравного доступа, используя результаты анализа ситуации с доступом к воде и санитарии, полученные с помощью *Механизма для оценки равного доступа*[1]. Данный механизм сочетает в себе сбор количественной информации и данных качественного характера, с помощью которых осуществляется систематическая самостоятельная оценка текущей ситуации и выявляются существующие меры (или отсутствия таковых), предназначенные для решения проблем неравного доступа.

[1] ЕЭК ООН и ВОЗ/Европа, *Механизм для оценки равного доступа: Поддержка процесса разработки политик для обеспечения права человека на воду и санитарию* (Организация Объединенных Наций, 2013). Доступено на: www.unece.org/index.php?id=34032

Несколько стран уже завершили самостоятельную оценку равного доступа при помощи *Механизма для оценки равного доступа* (оценочная ведомость): при пилотном испытании оценочной ведомости в 2012-2013 годах (во Франции, Португалии и Украине) и после ее принятия Совещанием Сторон в 2013 году (Республика Молдова в 2014 году). В настоящее время растет количество стран, осуществляющих самостоятельную оценку или выразивших желание в проведении таких оценок (Армения, Азербайджан, Беларусь, Сербия, бывшая югославская Республика Македония). Однако опыт показывает, что страны сталкиваются с трудностями при переводе выявленных благодаря оценке приоритетных направлений в разработку планов действий для устранения существующих пробелов в доступе.

Экспертная группа по равному доступу к воде и санитарии во время своего третьего совещании (Париж, 11-12 мая 2015 года) поделилась опытом проведения оценки. В ходе обсуждений было подчеркнуто, что благодаря оценочной ведомости была получена новая и актуальная информация (в том числе и лучшее понимания того, что не известно), которая может быть использована для разработки “планов действий по достижению равного доступа”. Основываясь на примере Республики Молдова, экспертная группа обсудила аспекты, которые необходимо учитывать при разработке плана действий по достижению равного доступа, и основные процессы, которые необходимо усилить, основных участников, которых нужно вовлечь, а также ряд мер, которые необходимо принять. Экспертная группа просила секретариат подготовить записку для представления ее на восьмом совещании Рабочей группы по проблемам воды и здоровья, которая предоставила бы конкретные указания по вопросу о том, как применять результаты оценочной ведомости при планировании действий, основываясь на итогах обсуждения, полученных в ходе совещания экспертной группы, основных идей публикации "Никто не обойден вниманием"[2] и партнерских инициативах. Данная стратегическая записка послужит основой для разработки приоритетных планов действий в странах.

Проект стратегический записки представлен в настоящем документе для его рассмотрения Рабочей группой по проблемам воды и здоровья. Рабочей группе предложено:

(a) Представить замечания по проекту стратегической записки до 15 ноября 2015 года;

(b) Обсудить пути и способы, которые способствуют разработке планов действий для улучшение доступа к воде и санитарии для малообеспеченных, уязвимых и социально отчужденных групп населения, как это указано в Протоколе, и, тем самым, вносящих вклад в постепенную реализацию права человека на воду и санитарию.

[2] ЕЭК ООН и ВОЗ/Европа, *“Никто не обойден вниманием: передовые практики обеспечения равного доступа к воде и санитарии в панъевропейском регионе»* (Организация Объединенных Наций, 2012). Доступно на: www.unece.org/index.php?id=29170

Что представляет собой план действий по обеспечению равного доступа?

План действий по достижению равного доступа может представлять собой документ, определяющий и приоритизирующий меры, которые необходимо принять для устранения выявленных пробелов в доступе к воде и санитарии и выявляющий возможности для включения первоочередных мер в официальные планы, программы и проекты.

Стратегическая записка не выступает за разработку "планов действий по достижению равного доступа к воде и санитарии" как автономных официальных механизмов. Большинство стран уже имеют национальные планы по воде и санитарии, планы по обеспечению равного доступа к услугам, планы по обеспечению недискриминации и другие официальные документы. Разработка официальных и автономных "планов действий по достижению равного доступа", вероятно, перенаправит дефицитные ресурсы, создат путаницу и в конечном итоге приведет к тому, что документы будут проигнорированы. Поэтому рекомендуется рассмотреть план действий по достижению равного доступа в качестве неофициального документа, содержащим перечень приоритетных направлений для улучшения равного доступа и существующие или планируемые политические процессы на которые необходимо оказать влияние.

Почему стране рекомендуется разработать план действий по обеспечению равного доступа?

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

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

Существует также четкая связь с реализацией Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. В то время как равный доступ к воде и санитарии способствует выполнению нескольких целей устойчивого развития, задачи в рамках Цели 6 содержат конкретные ссылки на равный доступ к воде и санитарии:

- 6.1. К 2030 году обеспечить всеобщий и равный доступ к безопасной и приемлемой по ценам питьевой воде

- 6.2. К 2030 году обеспечить равный доступ к адекватной санитарии и гигиене для всех и искоренить практики открытой дефекации, уделяя особое внимание потребностям женщин и девочек и тех, кто находится в уязвимом положении.

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

Каким образом должен быть разработан план действий по обеспечению равного доступа?

Вставка 1. Применение результатов оценочной ведомости для стратегической оценки и установления приоритетов.

Оценочная ведомость является полезным механизмом для подготовки всестороннего обзора существующих мер государственной политики, направленных на разрешение проблем неравенства в доступе к воде и санитарии. Это означает, что он особенно эффективен для помощи в установлении приоритетов с точки зрения заполнения информационных и политических пробелов.

Одним из преимуществ применения данного механизма будет определение мер государственной политики и оценочных докладов, а также определение пробелов в сфере оценки подобных мер. Результатами самостоятельной оценки можно воспользоваться для разработки целевых показателей и контрольных сроков в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья, а также определения отдельных мер, которые должны быть приоритетными для последующей деятельности и для будущей оценки прогресса.

Источник: ЕЭК ООН и ВОЗ/Европа, Механизм для оценки равного доступа Поддержка процесса разработки политик для обеспечения права человека на воду и санитарию (Организация Объединенных Наций, 2013)

В ходе процесса реализации механизма для оценки равного доступа обычно выявляются ключевые министерства, агентства и ведомства, а также другие заинтересованные стороны, которые должны быть задействованы в разработке плана действий по достижению равного доступа. Фактически, большинство ключевых ведомств и заинтересованных сторон уже были вовлечены в выполнение работы по оценочной ведомости.

Ключевыми агентствами и заинтересованными сторонами, которые возможно должны быть задействованы при разработки плана действий, являются: министерство финансов, а также министерства, агентства и ведомства, имеющим отношение к вопросам водоснабжении и санитарии, охраны окружающей среды, здравоохранения, образования, жилищного обеспечения, социальной защиты, социального равенства,

правосудия, регионального развития, гендерного равенства, национальных меньшинств и др. Также могут быть задействованы поставщики услуг водоснабжения и санитарии, организации гражданского общества, а также научные круги, вовлеченные в актуальные политические сферы. В зависимости от географического охвата плана действий, также могут быть задействованы конкретные муниципалитеты или региональные правительства.

Не все вышеперечисленные агентства и заинтересованные стороны должны быть обязательно вовлечены в разработку плана действий. Результаты оценки, возможно, выделят небольшой круг проблем, требующих решений. Как следствие, не исключено, что некоторым агентствам или заинтересованным сторонам, которые были вовлечены в процесс оценки не обязательно учувствовать в разработке плана действий – например, если выяснится, что доступ к воде и санитарии в школах не является проблемой, тогда министерству образования, а также НПО, работающим в сфере образования, нет необходимости участвовать в разработке плана действий.

Имеющийся опыт в реализации механизма для оценки равного доступа показывает, что в ряде случаев процессом оценки совместно руководит правительственное учреждение и организация гражданского общества. Разработка плана действий по достижению равного доступа должна осуществляться под руководством одного конкретного или нескольких правительственных учреждений. Организации гражданского общества должны участвовать в разработке плана действий, но не руководить проектом. Действительно, хотя план действий не будет являться официальным документом, он всё же потребует принятия решений и определенного уровня официальных обязательств. Таким образом, суть плана действий принципиально отличается от оценочной ведомости.

Процесс разработки плана действий по достижению равного доступа, скорее всего, приведет к созданию небольшой группы экспертов и проведению обширных консультаций.

Срок разработки плана действий по достижению равного доступа должен быть значительно короче, чем срок по заполнению оценочной ведомости. В то время как процесс оценки равного доступа может занять около одного года, так как это предполагает масштабный сбор данных, то процесс разработки плана действий может ориентировочно занять около 3 месяцев, так как результаты оценки уже представлены и определена большая часть необходимых участников, которые были выявлены при проведении оценки и уже вовлечены в участие. Возможно потребуется дополнительная аналитическая работа для оценки издержек и преимуществ потенциальных мер с целью расставления между ними приоритетов. Также понадобиться время на разработку проекта плана действий, консультации и согласования его между различными государственными учреждениями и на консультации с другими заинтересованными сторонами.

Жизненный цикл плана действий по достижению равного доступа должен совпадать с политическими процессами, где будет проходить принятие соответствующих конкретных мер – например, национальный план по решению проблем в секторе водоснабжения и канализации, национальный план действий по вопросам окружающей среды и охраны здоровья, стратегии социальной интеграции, планы регионального развития или национальные планы для школ или тюрем.

Каким должно быть содержание плана действий?

План действий по достижению равного доступа может включать в себя краткое описание ситуации, суммирующее основные выводы, сделанные на основе самостоятельной оценки равного доступа.

План действий должен определить ***ограниченное количество основных приоритетных направлений***. Некоторые страны могут указать одну конкретную сферу, где бы они хотели улучшить свои показатели. Другие страны, возможно, выявят множество сфер, требующих решение проблемы равного доступа к воде и санитарии, но на практике, в ходе жизненного цикла плана действий, они смогут улучшить только некоторые из них.

План действий по достижению равного доступа должен указать первоочередные меры, предложенные для принятия в течение его жизненного цикла, и установить контрольные сроки. Эти меры могут включать (I) анализ и оценку существующих планов, политик и программ, (II) правовые и институциональные реформы, (III) изменение существующих программ в различных областях политики, (IV) целевые инвестиции, (IV) коммуникации по продвижению равного доступа к воде и санитарии. Публикация *"Никто не обойден вниманием"* представляет ряд мер, которые могут быть включены в план действий по обеспечению равного доступа. План действий может указывать сроки реализации для каждой меры (краткосрочные, среднесрочные или долгосрочные) и ее ориентировочную стоимость (если таковая имеется).

План действий по достижению равного доступа должен выявить ***существующие или планируемые стратегии, планы и программы, в которые будут включены первоочередные меры по достижению равного доступа.*** Это является ключевым шагом, учитывая ожидаемый неофициальный характер плана действий. Кроме того, план действий мог бы кратко описать процесс подготовки, обновления или реформирования стратегий, планов и программ с целью выявления точек входа и подходящего времени. Следует уделить внимание процессу постановки или пересмотра целевых показателей в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья.

План действий должен определить, какие ***правительственные учреждения*** будут ***нести ответственность*** за включение мер по достижению равного доступа в процессы создания, обновления или реформирования стратегий, планов и программ. Планы действий могут также описать, как другие заинтересованные стороны могли бы помочь в данном вопросе.

План действий также должен включать в себя, в качестве специальных мер, оценку реализации плана действий и самостоятельную оценку на основе новой оценочную ведомости.

И последнее, план действий должен включать в себя ***стратегию по мобилизации ресурсов***, если это необходимо, подсчет стоимости предлагаемых мер по обеспечению равного доступа и возможные источники финансирования для их реализации (национальное государственное финансирование и/или международная финансовая поддержка).

Как экспертная группа по равному доступу к воде и санитарии в рамках Протокола может способствовать разработке планов действий?

Экспертная группа по равному доступу к воде и санитарии может способствовать разработке планов действий по достижению равного доступа несколькими способами.

Во-первых, она могла бы предоставить форум для обмена идеями и опытом в разработке планов действий (см. вставку 2).

Во-вторых, она могла бы поддержать организацию национальных рабочих совещаний, направленных на разработку основных положений плана действий.

В-третьих, она могла бы поддержать организацию региональных или международных семинаров, посвященных тем темам, которые для некоторых стран кажутся особенно сложными, например, о том, как решать проблему приемлемости цен.

Вставка 2. Республика Молдова - первые шаги к разработке плана действий по достижению равного доступа

На основании результатов оценки, проведенной в Молдове[3], началось обсуждение политических процессов на которые можно оказать влияние, участников, которых необходимо вовлечь и мер, которым должен быть отдан приоритет.

К процессам, в которые могут быть включены проблемы равноправного доступа, относятся: национальный процесс осуществления стратегии по обеспечению водоснабжения и водоотведения на период 2014-2028 годов; национальная программы для осуществления Протокола по проблемам воды и здоровья; и Национальный политический диалог по воде.

К участникам, которых необходимо привлечь, относятся: министерства финансов, здравоохранения, окружающей среды, образования, регионального развития, труда и социальной защиты, а также агентства ООН (ВОЗ, ЕЭК ООН, ЮНИСЕФ) и международные партнеры в области развития (ЕС, SDC, ADA, GIZ, USAID, правительства Чехии и Словакии)

Первоочередные действия или меры, которые необходимо принять, относятся к стратегических основах (включение прав человека на воду и санитарию в национальное законодательство, утверждение задач по достижению равного доступа к воде и санитарии); финансовой политики (учет мер по достижению равного доступа в финансовой стратегии для сектора водоснабжения и санитарии); географическим различиям (реализация проектов в сельских районах); уязвимым и маргинализированным группам населения (выполнение проектов, ориентированных на обеспечение доступа в школах и домах престарелых, а также для цыганского населения, которое находится в неблагоприятном положении, и запуск

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

информационной и просветительской кампании по вопросам прав человека на воду и санитарию с целью расширения возможностей участия гражданского общества).