



КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ ПОКАЗАТЕЛЕЙ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

“Права человека никогда нельзя будет полностью измерить с помощью статистики; качественные аспекты играют очень важную роль. Вывод, тем не менее, не в том, что правозащитное сообщество должно избегать количественных данных, а в том, что оно должно научиться их использовать. Наша задача разработать ноу-хау по планированию поиска таких фактов, сбора данных, их значимого обобщения, эффективной презентации и распространения в соответствии с высокими стандартами актуальности и надежности.

Томас Хаммарберг¹

Права человека сформулированы в виде положений различных договоров в области прав человека. Их нормативное содержание постоянно уточняется и интерпретируется авторитетными механизмами в области прав человека, такими как международная система по правам человека и ее правоприменительная практика.² Более того, если договорные органы осуществляют мониторинг реализации множества прав человека, установленных международными договорами, то

другие механизмы в области прав человека, включая специальные процедуры, могут заниматься только продвижением и защитой отдельных прав. Учитывая сложную природу стандартов по правам человека и их постоянное развитие, необходимы хорошо структурированные, но при этом достаточно гибкие рамки для определения показателей, которые помогут в измерении и осуществлении прав человека. В данной главе рассматриваются следующие темы, связанные с созданием таких рамок:

ТЕМЫ ДЛЯ ИЗУЧЕНИЯ

1

Основные вопросы измерения в области прав человека

2

Концептуальные рамки для определения показателей: понятия атрибутов, структурных показателей, показателей процесса и результата, показателей для общих норм в области прав человека

3

Отдельные вопросы концептуализации показателей – взаимозависимость и неделимость прав; измерение обязательств уважать, защищать и осуществлять

4

Значение контекстуально обусловленных показателей

1. Конференция «Статистика, развитие и права человека», Монтре, сентябрь 2000 г. Комиссар Совета Европы по правам человека (2006–2012 гг.).
2. Включает замечания общего порядка и рекомендации различных комитетов по мониторингу договоров, деятельность специальных процедур Совета по правам человека (см. Главу I).

A. Вопросы измерения прав человека

Чтобы выбрать показатели, которые можно использовать для оценки прав человека, нужно рассмотреть следующие вопросы:

- ▶ Что нам нужно измерить?
- ▶ Каким образом мы выбираем потенциальные показатели того, что мы хотим измерить?
- ▶ Сколько показателей потребуется для оценки реализации одного из прав человека?

Будут ли использоваться эти показатели для ранжирования стран в соответствии с ситуацией в области прав человека?

Подход к концептуализации показателей зависит от ответов и допущений в свете изложенных вопросов.

ЧТО НАМ НУЖНО ИЗМЕРИТЬ?

Основная цель – измерить пользование правами со стороны правообладателей, другими словами, охватить несколько результатов, которые связаны с тем, как реализуются права человека. Кроме того, цель состоит в том, чтобы оценить прогресс, достигнутый носителями обязательств в области прав человека. При этом не ставится задача составить исчерпывающий список показателей по всем стандартам прав человека или положениям договоров. Это почти невозможно, учитывая природу и количество стандартов в области прав человека, а также разнообразие контекстов, в которых возможно их использование. Оценка прав человека всегда будет иметь выраженный качественный характер, при этом применение

ряда отобранных количественных показателей позволит повысить ее эффективность.

Более того, поскольку основу всех договоров в области прав человека составляют стандарты по отдельным правам и общие нормы в области прав человека, представляется логичным начать с определения и разработки показателей для конкретного права человека и соответствующих ему общих норм. Следующий после определения этих показателей этап по их объединению в соответствии с различными положениями договоров в целях мониторинга их выполнения является простым.

КАКИМ ОБРАЗОМ МЫ ВЫБИРАЕМ ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ТОГО, ЧТО МЫ ХОТИМ ИЗМЕРИТЬ?

Необходим структурный подход с набором тщательно отобранных критериев, которые можно последовательно применять для определения и разработки показателей по разным правам человека. Такой подход должен быть последовательным и должен обеспечить выбор контекстуально релевантных и методологически целесообразных показателей (см. Главу III о методологических аспектах рамок).

Необходимо сформировать прочную концептуальную основу для показателей, не сводя это лишь к составлению перечня вариантов. Другими словами, ожидается, что соответствующие концептуальные рамки продемонстрируют связь между средствами и инструментами политики, с одной

стороны, и запланированными результатами, с другой. Некоторое понимание связи результатов и их определяющих факторов особенно важно для выбора показателей, которые будут способствовать продвижению прав человека, а не только выполнять узкую задачу по количественному измерению их реализации. Например, конкретная информация по количеству произвольных задержаний в отдельной стране отражает частоту или распространение нарушений прав человека, но не показывает, по какой причине право на свободу не соблюдается, не защищается и не продвигается. Для этого необходимы показатели, которые оценивают именно эти аспекты данной проблемы.

СКОЛЬКО ПОКАЗАТЕЛЕЙ ПОТРЕБУЕТСЯ ДЛЯ ОЦЕНКИ РЕАЛИЗАЦИИ ОДНОГО ИЗ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА?

Естественным желанием может стать установление определенного количества показателей для мониторинга реализации каждого из прав. Однако их число будет зависеть от контекста и конкретных задач. Например, в национальном или субнациональном контексте мониторинга гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав, возможно, потребуется провести мониторинг расширенного набора показателей, чтобы обеспечить комплексный охват всех аспектов этих прав и прогресс в выполнении соответствующих обязательств. Это относится,

например, к мониторингу права на информацию во многих странах, где оно гарантировано, или права на образование и на работу в Индии, где недавно были законодательно закреплены ограниченные правовые гарантии для этих прав. Также это касается тех случаев, когда механизм специальных процедур на международном или национальном уровне (например, в Бразилии) имеет мандат для мониторинга отдельных прав или вопросов в области прав человека. В то же время, в зависимости от проблем в области прав человека в стране, государство-участник

или договорной орган может сконцентрироваться лишь на нескольких показателях или наборе показателей для отдельного стандарта в области прав человека. Однако при этом важно создать

развернутый список показателей для стандартов в области прав человека, чтобы сами пользователи могли выбрать показатели в соответствии со своими целями и национальным контекстом.

БУДУТ ЛИ ИСПОЛЬЗОВАТЬСЯ ЭТИ ПОКАЗАТЕЛИ ДЛЯ РАНЖИРОВАНИЯ СТРАН В СООТВЕТСТВИИ С СИТУАЦИЕЙ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Данная работа не ставит целью составление рейтинга стран в зависимости от их достижений в области прав человека. В связи с многогранностью прав человека такой инструмент не только не просто концептуализировать, но и, вероятнее всего, он не требуется с точки зрения продвижения и мониторинга реализации прав человека. С учетом того, что многие стандарты в области прав человека являются многосторонними, взаимосвязанными и взаимозависимыми, с методологической точки зрения их сложно разделить на значимые коэффициенты для построения универсальных сложных показателей для использования при сравнении стран. Важно отметить, что права человека – это абсолютные стандарты, к достижению которых должны стремиться все общества; эту цель нельзя размывать, устанавливая относительные контрольные точки эффективности на основе сравнения по странам. Выбранные показатели,

которые содействуют осуществлению и мониторингу прав человека, предназначены, в первую очередь, для того, чтобы обеспечить сравнение за период времени реализации прав человека и пользования этими правами в рамках уникального контекста каждой страны и ее населения (например, этнических групп). Однако это не означает, что установленные показатели нельзя использовать для проведения отдельных сравнений стран. Такое сравнение должно быть ограничено достижениями по нескольким конкретным стандартам в области прав человека одновременно, например, права на образование, права на жизнь или каких-либо аспектов этих прав (например, уровень грамотности, зарегистрированные случаи исчезновения лиц), и не должно охватывать всех прав человека.

V. Концептуальные рамки

В принятых рамках учитываются распространенное непонимание и вопросы об использовании показателей в оценке прав человека (см. Главу I). Они способствуют выработке единого подхода к определению и разработке показателей для продвижения и мониторинга гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав. Для того чтобы

обеспечить применимость, рамки концентрируются на использовании информации и наборов данных – как качественных, так и количественных, которые широко доступны и основаны на стандартизированных механизмах получения данных, которые государства-участники будут рассматривать как целесообразные для сбора и обработки данных с административной

точки зрения (более подробно см. Главу III). Рамки предполагают двусторонний подход, который предусматривает определение атрибутов права и кластера показателей, раскрывающих отдельные аспекты реализации стандартов, связанных с этим правом.

1 **Закрепление показателей в стандартах по правам человека — значение атрибутов права**

Изложение стандартов в области прав человека в договорах и их дальнейшее уточнение договорными органами и другими механизмами и инструментами в области прав человека могут быть достаточно общими, при этом многие права человека пересекаются. Поэтому положения договоров по правам человека не помогут при выборе соответствующих показателей. В такой ситуации сначала важно сделать так, чтобы описание стандартов прав человека было преобразовано в несколько характеристик, или атрибутов, этих прав. Определение атрибутов права человека позволит упростить процесс выбора и разработки нужных показателей или кластеров показателей, поскольку будут определены конкретные, «более осязаемые» категории. Понятие атрибутов права действительно помогает конкретизировать его содержание и продемонстрировать связь между выбранными показателями права с одной стороны и нормативными стандартами этого права — с другой.

Определение атрибутов прав человека основано на следующих положениях:

■ Насколько это возможно, атрибуты должны быть основаны на исчерпывающем прочтении стандарта, начиная с положений ключевых международных договоров в области прав человека, чтобы не упустить ни один из аспектов стандарта при выборе атрибутов конкретного права человека или при

определении показателей для этого права;

- Насколько это возможно, атрибуты прав человека должны совместно отражать суть его нормативного содержания, быть немногочисленными, а их формулирование должно способствовать дальнейшему определению соответствующих показателей;
- Насколько это возможно, границы атрибутов не должны пересекаться. Другими словами, выбранные атрибуты должны быть взаимоисключающими.

Для прав человека, по которым были определены иллюстративные показатели (см. Главу IV), суть нормативного контента могут в достаточной мере отражать в среднем четыре атрибута. Таким образом, для права на жизнь, в первую очередь, с учетом статьи 3 Всеобщей декларации прав человека и статьи 6 Международного пакта о гражданских и политических правах и замечания общего порядка № 6 (1982 г.) о праве на жизнь Комитета по правам человека, определены четыре атрибута: «произвольное лишение жизни», «исчезновение лиц», «здоровье и питание» и «смертная казнь». Статьи 10 и 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, статьи 5 (b) и 5 (e) (iv) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 12 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статьи 1-16 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, статья 6 Конвенции по правам ребенка, статья 9 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и статья 10 Конвенции о правах инвалидов также использовались при определении этих атрибутов. Для права на здоровье было выбрано пять атрибутов: «сексуальное и репродуктивное здоровье», «детская смертность и охрана здоровья», «естественная среда и производственная среда», «профилактика, лечение и

контроль заболеваний» и «доступность медицинских учреждений и основных лекарств». Главным образом, они основаны на статье 25 Всеобщей декларации прав человека, статье 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и замечании общего порядка № 14 (2000 г.) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, замечании общего порядка № 24 (1999 г.) Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин и замечаниях общего порядка № 3 (2003 г.) и № 4 (2003 г.) Комитета по правам ребенка. Статья 6 (1) Международного пакта о гражданских и политических правах, статья 5 (е) (iv) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статьи 12 и 14 (2) (b) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 24 Конвенции по правам ребенка, статьи 28 и 43 (1) (е) Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и статья 25 Конвенции по правам инвалидов также использовались при определении этих атрибутов.

Использование таких атрибутов при выборе показателей демонстрирует взаимодополняющую роль интерпретационных практик и применения показателей. Практика договорных органов, в том числе замечания общего порядка и рекомендации, сыграли важную роль в выборе атрибутов. Таким образом, определение показателей для каждого атрибута поможет договорному органу при оценке соблюдения положений договора и расширении его толкования.

В некоторых случаях, например, в отношении большинства экономических, социальных и культурных прав, для определения атрибутов или

показателей предлагается использовать общий подход, основанный на понятиях достаточности, доступности, наличия, применимости, приемлемости и качества, определение которых содержится в замечаниях общего порядка, принятых Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам.³ Именно этими принципами, как ожидается, будут руководствоваться носители обязательств, предоставляя соответствующие «товары и услуги» правообладателям при выполнении своих обязательств в области прав человека. Сами по себе они не заменяют соответствующие положения договоров. Кроме того, их следует интерпретировать отдельно для каждого из прав. Например, «доступность» (то есть физическая доступность, осуществимость и недискриминация), как правило, будет более значимой для измерения реализации экономических, социальных и культурных прав, чем просто «наличие» товаров и услуг.⁴ Аналогичным образом определение «достаточности» прав на достаточное питание или достаточное жилище должно основываться на соответствующих стандартах. Так же, как в отношении экономических, социальных и культурных прав, для большинства гражданских и политических прав нелегко и нецелесообразно последовательно применять общий подход для определения атрибутов. Тем не менее, эти принципы играют определенную роль при выборе показателей для различных атрибутов права (см. Главу IV, раздел 3).

Следующий шаг после определения атрибутов – это формирование последовательного подхода к выбору и разработке показателей для нормативных стандартов и обязательств, связанных с этими атрибутами. Этот шаг требует рассмотрения разных типов показателей для отражения различных аспектов реализации прав человека.

3. См., например, замечания общего порядка о праве на питание, жилище, здоровье и образование.
4. Как правило, важнее узнать, действительно ли правообладатели имеют доступ к продуктам питания, чем об их наличии в стране. Точно так же информация о количестве людей, имеющих регулярный доступ к врачу, будет более значимой, чем информация об общем числе врачей в стране. Тем не менее, зачастую легче собрать данные по показателям, отражающим наличие. Они могут иметь решающее значение для оценки реализации ряда прав, в том числе права на питание, включая вопросы национальной продовольственной безопасности и самообеспеченности.

Вставка 4

Основные положения концептуальных рамок

Концептуальные рамки, принятые для выбора показателей, предназначенных для продвижения и мониторинга прав человека:

- Закрепляют выбранные для отдельного права человека показатели в нормативном содержании этого права, в первую очередь, согласно соответствующим статьям договоров и замечаниям общего порядка, принятым комитетами;
- Сконцентрированы на измерении приверженности носителей обязательств – прежде всего, государств – выполнению обязательств в области прав человека, а также усилий, которые они предпринимают для выполнения этих обязательств. Рамки также измеряют результаты усилий носителя обязательств по обеспечению реализации и пользования правами человека со стороны правообладателей. В результате используется набор показателей для измерения различных аспектов обязательств их носителей, включая обязательства поведения и результата, которые лежат в основе реализации стандартов в области прав человека;
- Рассматривают все права человека как равные, подчеркивая тем самым взаимозависимость и неделимость гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав;
- Отражают обязательства уважать, защищать и осуществлять права человека, уделяя особое внимание показателям, которые охватывают установленные права, действие или бездействие, а также механизмы подотчетности и возмещения ущерба, как юридические, так и административные;
- Признают и отражают общие нормы в области прав человека при выборе показателей и оценке, включая такие, как недискриминация, равенство, участие, подотчетность, верховенство закона, надлежащая правовая процедура, эффективное управление и средства правовой защиты (на национальном и международном уровнях);
- Обеспечивают определение контекстуально значимых показателей для универсальных стандартов в области прав человека. Таким образом, они не направлены на создание единого перечня показателей для всех стран, независимо от уровня их социального, политического и экономического развития, и не претендуют на разработку глобальных показателей для сравнения реализации прав человека по странам.

2 Измерение приверженности, усилий и результатов в области прав человека

Реализация прав человека требует постоянных усилий от носителя обязательств, в первую очередь, от государства, для того, чтобы уважать, защищать и

осуществлять права человека, а от правообладателей – чтобы заявлять о своих требованиях. Поэтому в определенный момент в ходе мониторинга прав человека необходимо оценить результаты, которые отражают их реализацию. Не менее важно оценить насколько процессы, которые обусловили эти результаты, отвечают соответствующим стандартам в области прав человека.

Необходимость такого мониторинга результатов, а также лежащих в их основе процессов, возможно, не всегда признают в равной мере в отношении гражданских и политических прав и экономических, социальных и культурных прав.

Это легко объяснить в отношении экономических, социальных и культурных прав. Во многих случаях, особенно в развивающихся странах, из-за нехватки ресурсов возможна только их постепенная реализация. В связи с этим представляется логичным отслеживать прогресс в осуществлении этих прав. Тем не менее, даже гражданские и политические права – ратифицированные и гарантированные государством – теоретически можно сразу начинать использовать и защищать. Общеизвестно, что реализация гражданских и политических прав требует времени и ресурсов, например, для создания необходимых судебных и исполнительных институтов, а также формирования политических, нормативных и правоприменительных рамок для их защиты. Другими словами, при мониторинге реализации гражданских и политических прав не менее важно оценить сам процесс, который обеспечивает их защиту. Таким образом, при любом подходе к разработке показателей как полезных инструментов для продвижения прав человека нужно учитывать значение количественной оценки результатов в области прав человека и тех процессов, которые лежат в основе этих результатов.

Кроме того, часто говорится о необходимости оценки приверженности государств-участников договоров по правам человека выполнению своих обязательств. С целью измерения этого принятия, намерения или приверженности, а также усилий, необходимых для выполнения обязательств, и результатов этих усилий с точки зрения улучшений в реализации прав человека за определенный период времени, в концептуальных рамках используется набор показателей, которые

подразделяются на *структурные показатели*, *показатели процесса* и *показатели результата*. Каждая категория показателей с помощью своих наборов данных выдвигает на первый план оценку шагов, предпринятых государствами-участниками в рамках выполнения своих обязательств, будь то уважение, защита или осуществление прав человека. Указанная структура не только упрощает процесс выбора и разработки показателей в области прав человека, но и поощряет использование контекстуально релевантной, доступной и потенциально поддающейся количественной оценке информации для наполнения выбранных показателей.

Структурные показатели

После ратификации государством договора о правах человека необходимо оценить его приверженность выполнению принятых стандартов. Структурные показатели помогают провести такую оценку. Они отражают ратификацию и принятие правовых документов, а также наличие или создание базовых институциональных механизмов, которые считаются необходимыми для поощрения и защиты прав человека.

Структурные показатели должны быть сконцентрированы в первую очередь на природе внутреннего законодательства, касающегося конкретного права, т.е. включает ли оно требуемые международные стандарты и институциональные механизмы, которые продвигают и защищают эти стандарты. Структурные показатели также должны учитывать нормативную базу и стратегию государства применительно к этому праву, которые особенно важны для продвижения в осуществлении прав человека. Ожидается, что в программном заявлении по вопросу отдельного права изложены цели, нормативные рамки, стратегия и/или конкретный план действий правительства по решению проблем в данной области. Оно указывает на приверженность

Вставка 5 Структурные показатели

Структурные показатели отражают признание, намерение и приверженность государства относительно принятия мер в соответствии с его обязательствами в области прав человека. Примеры наиболее распространенных структурных показателей:

- Международные договоры в области прав человека, касающиеся права на достаточное жилище, ратифицированные государством;
- Сроки и охват национальной политики в области профессионально-технического образования;
- Дата вступления в силу и охват официальной процедуры, регулирующей инспекцию камер предварительного заключения, центров содержания под стражей и тюрем независимыми инспекционными органами.

правительства решению этого вопроса, а также может указывать на соответствующие ориентиры для привлечения правительства к ответственности за действия или бездействие в отношении этого вопроса. Кроме того, программное заявление является средством преобразования обязательств государства-участника в области прав человека в практический план действий, который способствует реализации прав человека. Поэтому при выборе структурных показателей для различных прав важно подчеркнуть необходимость разработки конкретных программных заявлений по вопросам, имеющим непосредственное отношение к реализации этих прав человека.

Некоторые структурные показатели являются общими для большинства прав человека, в то время как другие относятся к конкретным правам человека или только к определенному атрибуту права. Таким образом, такие структурные показатели, как «доля международных документов по правам человека, ратифицированных государством (из списка выбранных договоров по правам человека, протоколов, конвенций

Международной организации труда (МОТ и др.)», «наличие внутреннего билля о правах в конституции или других формах высшего права», «вид аккредитации национального правозащитного учреждения (НПЗУ) в соответствии с правилами процедуры Международного координационного комитета национальных учреждений»,⁵ а также «количество неправительственных организаций и персонала (сотрудников и волонтеров), официально занимающихся защитой прав человека на национальном уровне», релевантны для мониторинга осуществления всех прав человека и, следовательно, могут быть отражены в таблицах иллюстративных показателей для этих прав или в преамбуле к ним. С другой стороны, такие показатели, как «сроки и охват национальной политики в отношении инвалидов» или «дата вступления в силу кодекса поведения для сотрудников правоохранительных органов, в том числе о правилах поведения во время допроса арестованных, задержанных и заключенных лиц» относятся к конкретному праву человека или к некоторым атрибутам права (см. Главу IV, таблицы 1-12).

5. Процедуру аккредитации проводит Подкомитет по аккредитации (см. также показатель 5 и его метаданные в Приложении I).

Несколько структурных показателей однозначно отражены в положениях договоров в области прав человека, которые прямо разъясняют нормативные обязательства. Это относится, например, к показателю «временные рамки и охват плана действий, принятого государством-участником для реализации принципа бесплатного обязательного начального образования для всех» (ст. 14, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах) или к ряду структурных показателей, касающихся норм доступа к надлежащим правовым процедурам. Рекомендации, принятые механизмами по правам человека, в том числе договорными органами, мандатариями специальных процедур, а также в контексте универсального периодического обзора, также содержат прямые указания на структурные показатели (например, принятие специальных законов, положений и программ и создание национальных институтов и механизмов), а также на показатели результата и показатели процесса.

Показатели процесса

Показатели процесса позволяют измерить непрерывные усилия носителей обязательств в области прав человека по преобразованию этих обязательств

в желаемые результаты. В отличие от структурных, это показатели, которые постоянно оценивают политику и конкретные меры, принимаемые носителем обязательств для выполнения своих обязательств на местах.

Меры государственной политики относятся ко всем таким действиям, включая государственные программы в сфере развития и управления, бюджетные ассигнования и конкретные меры нормативного регулирования или возмещения, которые государство готово предпринять для реализации своих намерений или обязательств по достижению результатов, связанных с реализацией отдельного права человека. Таким образом, показатель процесса увязывает меры государственной политики с этапами выполнения, которые со временем могут консолидироваться и привести к требуемым результатам в области прав человека. Определение показателя процесса с точки зрения косвенных «причинно-следственных связей» и в качестве «отслеживаемого посредника» между обязательством и результатами позволит эффективнее оценить ответственность государства за свои обязательства в области прав человека. В то же время эти показатели помогают непосредственно контролировать постепенное осуществление права или процесс защиты права в зависимости от обстоятельств. Показатели процесса

Вставка 6

Показатели процесса

Показатели процесса позволяют оценить усилия государства по выполнению обязательств и достижению необходимых результатов в области прав человека, включая принятие мер в области политики и реализацию программы действий. Примеры наиболее распространенных показателей процесса:

- Показатели, связанные с бюджетными ассигнованиями;
- Охват целевых групп населения государственными программами;
- Жалобы в области прав человека и количество удовлетворенных жалоб;
- Меры по стимулированию и информированию, принятые носителем обязательств для решения конкретных вопросов в области прав человека;
- Показатели, отражающие функционирование отдельных институтов (например, НПЗУ, правовая система).

более чувствительны к изменениям, чем показатели результата; следовательно, они лучше отражают постепенную реализацию прав или текущие усилия государств-участников по защите прав.

При выборе и формулировании показателей процесса следует принять во внимание два фактора. Во-первых, нужно обеспечить, чтобы показатель процесса связывал, желательно концептуально или эмпирически, структурный показатель с соответствующим ему показателем результата. Например, показатель процесса, относящийся к праву на здоровье – «доля школьников, прошедших обучение по вопросам здоровья и питания» – выбран таким образом, чтобы его можно было связать с соответствующим структурным показателем «временные рамки и охват национальной политики в области здоровья и питания детей» и показателем результата «доля детей с недостаточным весом в возрасте до пяти лет». Аналогичным образом относящийся к праву не подвергаться пыткам показатель «доля персонала исправительных учреждений, в отношении которых официально расследуется дело о физическом и нефизическом надругательстве или преступлении в отношении задержанных или заключенных лиц» связывает структурный показатель «дата вступления в силу кодекса поведения сотрудников правоохранительных органов, включая правила поведения при допросе арестованных, задержанных и заключенных лиц» с показателем результата «выявленные случаи пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения».⁶

Во-вторых, при формулировании показателя процесса важно явно обозначить меру усилий,

предпринимаемых носителем обязательств по его выполнению. Таким образом, такие показатели, как «доля сотрудников правоохранительных органов, в отношении которых официально расследуется дело о физическом и нефизическом надругательстве или преступлении» или «доля предприятий, где проведена проверка на соответствие трудовым нормам» в сочетании с показателями «доля расследований, которые привели к административным действиям или судебному преследованию» или «доля жертв сексуального и иного насилия, имеющих доступ к соответствующим медицинским, психосоциальным и юридическим услугам», «доля целевого населения, охваченного государственными программами дополнительного питания» или «доля населения, получившего доступ к улучшенным санитарным условиям за отчетный период» относятся к категории показателей процесса. Иногда для этого необходимо пересмотреть наиболее распространенный показатель (в последнем примере это показатель ЦРТ) или провести дополнительную оценку базовой информации показателя.

Показатели результата

Показатели результата позволяют оценить индивидуальные и коллективные достижения, которые отражают уровень реализации прав человека в определенных условиях. В течение определенного времени показатель результата консолидирует влияние различных основных процессов (которые могут быть зафиксированы одним или несколькими показателями процесса); зачастую это медленно

6. Кроме того, желательно измерять показатель процесса с точки зрения физического и другого ощутимого улучшения, которое он приносит, а не с точки зрения ресурсов, потраченных в рамках соответствующего процесса. Это связано с тем, что опыт разных стран и регионов одной страны показывает, что не существует неизменной связи между государственными расходами и физическим результатом, к которому приводят эти расходы. Физический результат зависит от ресурсов и других институциональных и неинституциональных факторов, которые различаются в зависимости от региона и, таким образом, затрудняют интерпретацию показателей по государственным расходам. Например, более низкие государственные расходы на душу населения могут привести в одном регионе страны к лучшим результатам, чем в другом.

II. >> Концептуализация показателей в области прав человека

>> Концептуальные рамки

меняющийся показатель, который менее чувствителен к отражению кратковременных изменений, чем показатель процесса.⁷ Например, показатели продолжительности жизни или смертности могут определяться иммунизацией населения, осведомленностью населения о здоровье, доступностью достаточного питания или снижением уровня физического насилия и преступности. Точно так же результаты, связанные с зарегистрированными случаями пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения, как правило, относятся к процессам, связанным с обучением сотрудников правоохранительных органов проведению расследований, с мерами ужесточения ответственности за их поведение и условиями содержания под стражей.

Иногда полезно рассмотреть показатели процесса и результата как переменные «потока» и «запаса» соответственно. Показатель «потока» позволяет отслеживать изменения за определенный период времени, например, производство, импорт или экспорт зерновых, или количество зарегистрированных случаев произвольного лишения свободы и освобождения из заключения в течение отчетного периода. Показатель «запаса» измеряет консолидированный результат изменений в определенный момент времени, например, объем зерновых на душу населения, антропометрические данные по школьникам или зарегистрированное число лиц, произвольно лишенных свободы по состоянию на конец отчетного периода.

Вставка 7

Показатели результата

Показатели результата помогают оценить усилия государства по обеспечению реализации прав человека. Примеры наиболее распространенных показателей результата:

- Доля рабочей силы, включенной в механизм(ы) социального обеспечения;
- Выявленные случаи судебных ошибок и доля пострадавших, которые получили компенсацию в течение разумного периода времени;
- Достижения в образовании среди целевых групп населения (например, уровень грамотности среди молодежи и взрослого населения).

Следует отметить, что показатели процесса и результата не всегда являются взаимоисключающими. Показатель процесса для одного права человека может быть показателем результата для другого.⁸ Основной принцип заключается в том, чтобы для каждого атрибута права определить как минимум один показатель результата, который может быть тесно связан с использованием

этим правом или атрибутом. Необходимо, чтобы выбранные показатели процесса отражали усилия носителей обязательств по достижению прогресса или установленных результатов. Наконец, системный подход позволяет дифференцировать показатели процесса и показатели результата, обеспечив адекватное отражение реализации всех аспектов прав человека.

7. Показатели процесса и показатели результата имеют некоторое сходство, которое объясняется тем, что любой процесс можно измерить с точки зрения вложений в этот процесс или, напротив, с точки зрения его результатов. Например, показатель процесса «охват иммунизацией среди детей» можно измерить с точки зрения государственных ресурсов или расходов, выделяемых на программу иммунизации (вложения), или с точки зрения доли детей, охваченных программой (результат). С точки зрения определения, изложенного здесь, оба эти показателя являются показателями процесса. Они способствуют снижению детской смертности, которая является показателем результата, поскольку она отражает консолидированное воздействие программы иммунизации за период времени и может быть более непосредственно связана с реализацией атрибута права на здоровье в отношении детской смертности и здравоохранения».
8. Например, показатель «доля людей, охваченных медицинским страхованием» можно рассматривать как показатель процесса в отношении права на здоровье и как показатель результата в отношении права на социальное обеспечение (см. Главу IV).

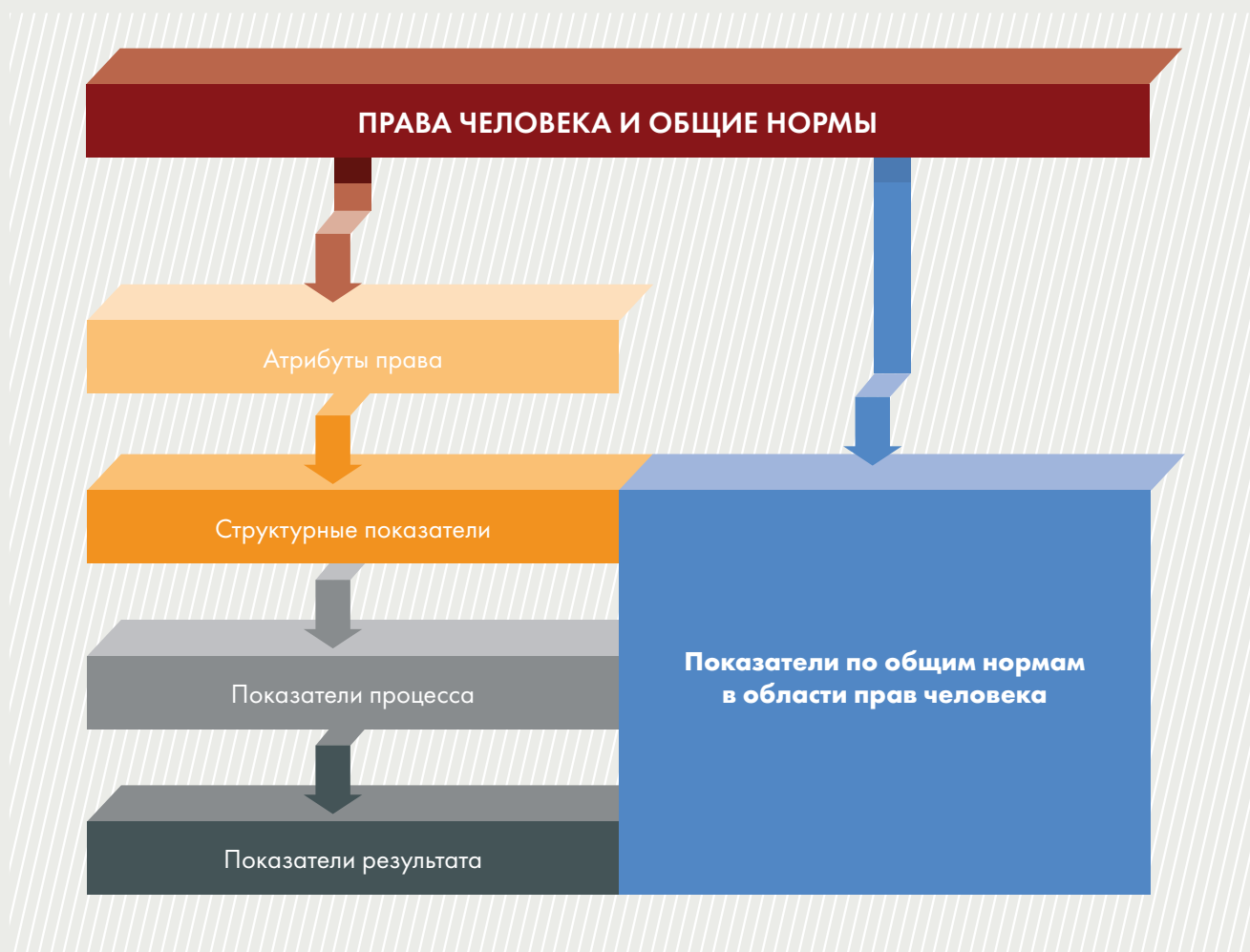
3 Показатели для общих норм и принципов в области прав человека

Показатели, которые охватывают общие нормы или принципы в области прав человека, не могут быть связаны с реализацией отдельных прав. Они позволяют оценить степень уважения, защиты и поощрения, например, недискриминации и равенства, участия, доступа к средствам правовой защиты и подотчетности в процессе осуществления и реализации прав

человека.⁹ Не существует простого или единого способа однозначно отразить эти общие нормы и принципы при выборе показателей.

Отправной точкой для отражения нормы недискриминации и равенства при выборе структурных показателей, показателей процесса и результата, является получение дезагрегированных данных по запрещенным основаниям для дискриминации, таким как пол, инвалидность, этническая принадлежность, религия, язык, социальная или региональная

Рисунок V Концептуальные рамки



9. Список общих норм не является полным или неизменным. Более подробную информацию см. в Главе I, раздел А.

принадлежность. Например, начальное образование должно быть бесплатным для всех. Если показатель доли детей, посещающих начальную школу в отдельной стране, имеет разбивку по этническим группам или меньшинствам, он может выявить неравенство между группами населения и, возможно, дискриминацию, с которой сталкиваются некоторые группы или меньшинства при доступе к образованию и реализации своего права на образование в этой стране. В таком случае можно провести дополнительный качественный анализ, чтобы получить более точную оценку дискриминации. В некоторых случаях такие показатели, как «доля работников (например, трудящихся-мигрантов), которые сообщают о дискриминации и жестоком обращении на работе» и особенно «доля работодателей, выбирающих кандидата из преобладающей этнической группы среди двух претендентов с одинаковым профилем и квалификацией, но из разных этнических групп» позволяют напрямую оценить дискриминацию, с которой сталкиваются отдельные группы населения.¹⁰ Кроме того, при отражении общей нормы недискриминации и равенства следует делать акцент на показателях, которые охватывают «доступность», а не только «наличие» таких товаров и услуг, которые позволяют человеку пользоваться своими правами.

Общую норму также можно рассматривать как «процессуальное право», которое связано с реализацией конкретного «материального права»; следовательно, оно определяется в отношении этого права.¹¹ Таким образом, соблюдение нормы «доступа к правовой защите» в контексте свободы от пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания можно отразить с помощью такого показателя, как «доля жертв сексуального или иного насилия, имеющих доступ к соответствующим медицинским, психосоциальным и юридическим услугам».

Аналогичным образом, соблюдение нормы недискриминации в контексте права на образование как материального права можно оценить с помощью такого показателя, как «доля девочек школьного возраста, фактически посещающих школу, и доля мальчиков того же возраста, посещающих школу».

Суть принципа участия состоит в том, чтобы отражать участие групп населения в принятии мер носителем обязательств, которые касаются его обязательств (например, доля целевых групп населения, которые удовлетворены тем, как они участвуют в процессе принятия решений, затрагивающих пользование правами на достаточное жилье, или доступ целевых групп населения к каналам участия в принятии решений или осуществлении государственных программ по выполнению обязательств по правам человека), или степень их участия в выборе показателей для процедуры предоставления докладов (см. Главу 5). На уровне обобщения, изменения в величине показателей, например, коэффициента Джини,¹² который отражает распределение потребительских расходов или доходов домашних хозяйств, можно использовать в качестве косвенных показателей¹³ для оценки того, насколько процесс развития в стране поощряет участие, вовлечение и равенство в распределении доходов. Показатели участия в рынке труда и получения образования населением в целом и отдельными группами в частности (например, женщины и меньшинства) могут быть полезными в этом контексте (см. конкретные примеры показателей для охвата общих норм, а также права участвовать в общественной жизни в Главах IV и V).

Наконец, предпринимаются первые шаги по реализации принципа подотчетности, когда нормативное содержание права трансформируется в соответствующие надежные количественные и

10. См. таблицу по недискриминации и равенству и вставку 20 в Главе IV.

11. Материальные права имеют вполне четкое содержание и могут также иметь компонент «уровня/прогресса» в реализации, например, право на образование или право участвовать в общественной жизни. Процессуальные права, такие как право не подвергаться дискриминации или право на защиту, необходимы для процесса реализации материальных прав, также их легче определить в заданном контексте материальных прав.

12. См. Глоссарий статистических терминов.

13. Там же.

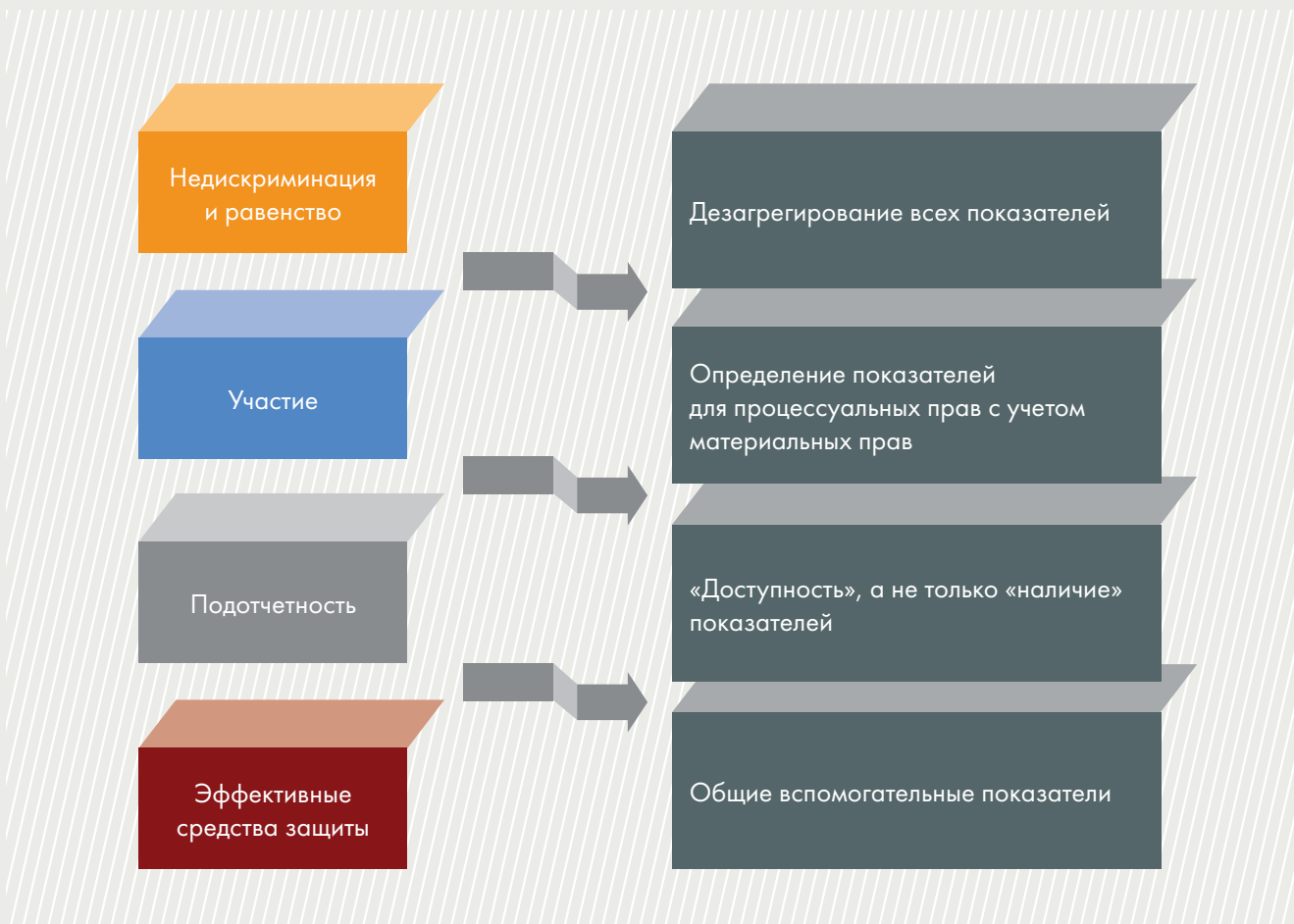
II. >> Концептуализация показателей в области прав человека

>> Концептуальные рамки

качественные показатели. Наличие чувствительной к правам человека информации, ее сбор и распространение посредством независимых механизмов с использованием прозрачных процедур действительно способствуют усилению подотчетности. Более того, предлагаемые показатели процесса по определению направлены на повышение подотчетности носителей

обязательств в области прав человека. Также в рамки включены отдельные показатели функционирования механизмов подотчетности на национальном (НПЗУ) и международном (например, специальные процедуры Совета по правам человека) уровнях для мониторинга соблюдения государствами-участниками своих обязательств в области прав человека.

Рисунок VI Показатели по общим нормам в области прав человека



C. Некоторые вопросы концептуализации показателей

1 Укрепление взаимозависимости и неделимости прав человека

Акцентируя внимание на необходимости измерения приверженности, усилий и результатов и использования единых категорий кластеров показателей для двух направлений прав человека (гражданских и политических прав, а также экономических, социальных и культурных прав), принятые рамки закрывают искусственный разрыв между ними и подчеркивают значение их взаимозависимости и неделимости (см. Главу I, раздел D 5).

2 Измерение обязательств уважать, защищать и осуществлять

Используя структурные показатели, показатели процесса и показатели результата при проведении оценки прав человека, рамки поддерживают выбор и разработку показателей, отражающих обязательства уважать, защищать и осуществлять. Хотя автоматического соответствия между тремя обязательствами и этими показателями нет, с помощью этих трех показателей можно охватить различные виды обязательств.

Вместо определения и разработки структурных показателей, показателей процесса и результата для каждого атрибута прав человека было предложено определить показатели в рамках трех обязательств государств в области прав человека: уважать, защищать и осуществлять. Есть как минимум две причины выбрать первый из указанных вариантов. Во-первых, такое разделение на категории основано на инструментах и классификации, которые уже широко используются в контексте политики

в области развития и скорее всего хорошо известны разработчикам политики и исполнителям, практикам в области развития и прав человека, которые являются частью целевой аудитории данной публикации. Фактически использование структурных показателей, показателей процесса и результата в поощрении и мониторинге осуществления прав человека способствует практической реализации и, возможно, пониманию этой тематики теми, кто не знаком с правами человека, но должен внедрить их в свою работу. Предлагаемая структура способствует расширению правозащитной тематики за пределы дискуссий в юридической и правовой области.

Во-вторых, не всегда можно определить тот показатель, который отражает только один из трех типов обязательств. Зачастую показатель, основанный на распространенных административных и статистических данных, может отражать более одного вида обязательств, что может быть нежелательным, если нам нужно сформировать единый структурированный и последовательный подход к разработке показателей для всех прав человека.¹⁴ Таким образом, в набор показателей для права человека следует включить структурные показатели, показатели результата и особенно показатели процесса, которые облегчают оценку выполнения указанных обязательств. При этом в отдельных случаях некоторые атрибуты права действительно могут быть связаны преимущественно с тем или иным типом обязательства. Например, для права не подвергаться пыткам и жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию такие атрибуты, как «применение силы сотрудниками правоохранительных органов за пределами мест содержания под стражей», «условия содержания под стражей» и «насилие в обществе и в семье» связаны, соответственно, с обязательствами уважать, осуществлять и защищать.

14. Без дополнительного исследования сложно определить, к какому из обязательств (уважать, защищать или осуществлять) относятся такие показатели, как «высокий уровень смертности» или «отсутствие доступа к эффективным средствам защиты».

Вставка 8 Подтверждение обоснованности концептуальных рамок

В процессе работы по определению показателей в области прав человека и подготовки справочного материала, представленного в настоящем Руководстве, УВКПЧ использовало стандартный модуль для повышения информированности различных заинтересованных сторон и подтверждения обоснованности данной работы на национальном и региональном уровнях. Среди заинтересованных сторон были правозащитные институты, разработчики политики и учреждения, ответственные за представление докладов по выполнению договоров по правам человека, статистические агентства, имеющие мандат на сбор данных, а также представители гражданского общества. Этот модуль включал мероприятия по последовательному построению концептуальных и методологических блоков рамок, а также был направлен на подтверждение обоснованности рамок и перечней иллюстративных показателей, выбранных для отдельных прав человека, демонстрируя следующее:

- Использование соответствующих показателей позволяет сделать коммуникацию более четкой и эффективной; обеспечивает мониторинг, отслеживание и фиксирование информации;
- Показатели в области прав человека не являются чем-то новым или неизвестным. Большинство распространенных показателей или административных данных можно трансформировать и связать с соответствующими стандартами и обязательствами, вытекающими из этих стандартов, чтобы выразить их правозащитное содержание;
- Стандарты в области прав человека и соответствующие обязательства — это не новые понятия, они отражают локальные ценности и, в большинстве случаев, локальные проблемы, а также связаны с развитием и эффективным управлением;
- Заинтересованные стороны могут легко выделить несколько ключевых атрибутов или аспектов стандартов по отдельным правам человека и несколько соответствующих показателей для их мониторинга без какого-либо формального знания инструментов в области прав человека;
- Показатели в области прав человека имеют важное значение для достижения целей в области развития и надлежащего управления на местном уровне, они также способствуют продвижению прав человека, подчеркивая истинное значение прав человека для благополучия людей.

Использованный на семинарах метод участия помог преодолеть первоначальное скептическое отношение, которое выражали многие участники в отношении очевидной сложности рамок в области прав человека, их юридического языка и даже их релевантности для решения вопросов развития и эффективного управления. Участники высоко оценили рабочие сессии, во время которых им было предложено сначала выделить основное содержание или характерные признаки рассматриваемых прав на базе своего опыта и знания своих стран, а затем определить соответствующие показатели по атрибутам прав для отражения обязательств и усилий государств-участников в области прав человека, а также результатов этих усилий.

Результатом этой работы стало поразительное соответствие между атрибутами и показателями, которые выбрали участники, и таблицами, подготовленными УВКПЧ. Это позволило подтвердить рамки и перечень иллюстративных показателей УВКПЧ, а также способствовало формированию у участников понимания потенциального использования показателей в продвижении и мониторинге прав человека на национальном уровне. В национальных и региональных семинарах приняли участие представители стран Азии, Африки и Латинской Америки.

Источник: Доклады УВКПЧ о национальных и региональных семинарах, доступно по ссылке <http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/index.htm> (дата обращения 30 мая 2012 г.).

D. Значение контекстуально обусловленных показателей

Для того чтобы применять показатели для мониторинга реализации прав человека, они должны иметь однозначное и четкое определение, основанное на приемлемой методологии сбора и представления данных, и быть доступными на регулярной основе. В противном случае использование количественных показателей государствами-участниками при представлении докладов договорным органам будет нецелесообразным и даже неприемлемым, что затруднит демонстрацию их актуальности и поощрение их использования в процессе представления докладов и последующей деятельности.

Актуальность показателей в определенном контексте – это ключевой фактор при принятии и применении показателей потенциальными пользователями, которые осуществляют мониторинг прав человека. Страны и регионы внутри стран имеют разные социальные, экономические и политические достижения. Они различаются по уровню реализации прав человека. Эти различия всегда отражаются в их приоритетах в области развития. Поэтому не всегда можно использовать универсальный набор показателей для оценки реализации прав человека. Например, в зависимости от социального, культурного или религиозного профиля населения в двух странах дезагрегирование информации по запрещенным основаниям дискриминации, возможно, придется скорректировать. При этом

верно и то, что некоторые показатели в области прав человека, например, отражающие реализацию ряда гражданских и политических прав, могут быть актуальны для всех стран и регионов. Показатели, которые отражают реализацию экономических или социальных прав, в том числе право на образование или жилье, возможно, потребуются адаптировать для использования в разных странах. В любом случае было бы полезно осуществлять повсеместно общий мониторинг основного содержания прав. Таким образом, при разработке набора показателей в области прав человека, как и любого другого набора показателей, необходим баланс между универсальными и контекстуальными показателями, так как оба типа показателей необходимы. Принятые рамки позволяют достичь такого баланса основных показателей в области прав человека, который может иметь универсальное применение и в то же время поощряет более подробную и узконаправленную оценку отдельных атрибутов соответствующего права человека в зависимости от ситуации.

В конечном итоге, цель использования концептуальных рамок заключается в поощрении практического, прозрачного и структурированного подхода для комплексного преобразования стандартов в области прав человека в конкретные, четко определенные, контекстуально значимые показатели, которые способствуют продвижению и осуществлению прав человека.