

ПОКАЗАТЕЛИ В ДЕЙСТВИИ: ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ И МОНИТОРИНГ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

“ Мы начали говорить с институтами и людьми, которых мы никогда не встречали раньше: [Национальная комиссия по правам человека], Национальная комиссия по коренным народам и несколько ведущих ученых, работающих в области прав человека, демократии и управления. ... мы нашли высококвалифицированных потенциальных партнеров и начали обсуждать, как нам работать вместе. Хотя дискуссии о возможности измерения прав человека и демократического управления не всегда были простыми, поскольку у каждого партнера была своя концептуальная подготовка, определенный метод работы и конкретная повестка дня, мы поняли, что наше учреждение может многое получить и многое предложить в процессе диалога и зарождающегося сотрудничества.

Ромуло А. Вирола¹

При использовании рамок определения показателей, предусмотренных настоящим Руководством, на страновом уровне возможны определенные сложности. Некоторые из них связаны с ограниченными возможностями сбора и получения информации по необходимым показателям, их периодичностью, аналитическими методами, институциональными мероприятиями, необходимыми для проведения оценки прав человека, отсутствием надлежащих источников и политической незаинтересованностью вопросами

прав человека. Также возникают вопросы о том, с чего начать, чтобы достичь наилучших результатов применения соответствующих рамок для мониторинга прав человека. В данной главе рассматриваются некоторые из этих вопросов. Здесь представлен ряд инициатив на страновом уровне, шаги по применению рамок определения показателей УВКПЧ для создания системы мониторинга прав человека и их внедрению в различных контекстах.

ТЕМЫ ДЛЯ ИЗУЧЕНИЯ

1

Области наиболее эффективного использования показателей прав человека

2

Применение и интерпретация общедоступных и установленных показателей для оценки прав человека

3

Этапы создания системы мониторинга и использования показателей на страновом уровне

1. Генеральный секретарь Национального статистического координационного совета Филиппин, в Журнале по вопросам развития ОЭСР, т. 9, № 2 (2008), стр. 79.

A. Использование показателей в области прав человека

Использование показателей для продвижения и мониторинга прав человека имеет большое значение и быстро проникает в различные сферы и уровни общественной жизни. Все чаще эти показатели применяются на международном уровне, например, органами по защите прав и свобод человека, в универсальных периодических обзорах (УПО), при оценке влияния оказываемого содействия или при реализации на страновом уровне подходов к процессу формирования политики и бюджета на основе прав человека. Что касается национальных планов действий в области прав человека, то использование соответствующих показателей также помогает увязать эти программы с государственными программами развития и, таким образом, способствует интеграции прав человека. Наиболее важно то, что использование показателей повышает эффективность правозащитной деятельности и расширяет возможности правообладателей и правозащитников. Работа над показателями прав человека, представленными в настоящем Руководстве, способствует успешной реализации всех этих усилий.

В целом важность показателей, как количественных, так и качественных, в различных сферах применения заключается в том, что они позволяют сделать анализ ситуации более конкретным, выявляют проблемы, которые требуют решения, а также пробелы, которые необходимо устранить, позволяют сформулировать и пересмотреть стратегии, а также поставить цели и задачи, провести мониторинг и оценку, оценить влияние и получить обратную связь (см. рисунок XV ниже). Наконец, повышая ценность всех этих шагов, использование соответствующих показателей позволяет оптимизировать меры государственной политики по поощрению и защите

прав человека. В этой главе приведены примеры того, как использование показателей позволяет повысить эффективность осуществления прав человека.

1 Мониторинг соблюдения

Представление докладов и выполнение последующих рекомендаций договорных органов и специальных процедур

Структурированный и прозрачный подход к применению стандартизированной информации или показателей при оценке ситуации в области прав человека на национальном уровне будет способствовать реализации государственных мер по гарантированию всеобщего осуществления прав человека. В то же время это поможет государствам-участникам выполнять свои обязательства по отчетности в рамках международных договоров по защите прав человека (см. вставку 25). Использование соответствующих количественных показателей позволит оптимизировать отчетность, сделать ее более прозрачной и эффективной, снизить бремя отчетности и, помимо прочего, более качественно выполнять рекомендации и заключительные замечания договорных органов и других механизмов мониторинга прав человека, включая специальные процедуры Совета по правам человека как на международном, так и на региональном и национальном уровнях (см. вставка 26)². Кроме того, это позволит национальным правозащитным институтам и организациям гражданского общества осуществлять более эффективный надзор за поощрением и защитой прав человека.

2. В 2011 г. Межамериканская комиссия по правам человека начала разработку показателей для измерения прогресса в осуществлении прав в соответствии с Сан-Сальвадорским протоколом, используя рамки УВКПЧ. Дополнительно см. <http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP25807-I.pdf> и <http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP25807-II.pdf> (на испанском языке, дата обращения 25 июня 2012 г.).

При использовании показателей для целей подготовки докладов и выполнения рекомендаций полезно рассмотреть этапы, показанные на рисунке XI. Эти этапы также важны при выборе показателей для использования в других механизмах оценки выполнения, таких как УПО (см. ниже). По определению показатели соблюдения прав человека четко привязаны к стандартам в области прав человека (см. также Главу I, раздел С 3 и вставка 3). Таким образом, таблица иллюстративных показателей по различным правам, представленная в настоящем Руководстве, – это

исходная база для оценки соблюдения договорных обязательств по представлению докладов и последующему выполнению рекомендаций. Кроме того, этапы выбора показателей и их контекстуализации, представленные в главе IV, помогают составить перечень необходимых показателей. После определения показателей необходимо обозначить для них ориентиры и сроки достижения. Эти ориентиры или цели обязательны для выполнения странами, что, соответственно, повышает их ответственность при выполнении обязательств в области прав человека.³

Вставка 25**Использование показателей с целью улучшения качества докладов для договорных органов – Гватемала**

Гватемала, возможно, первой начала использовать рамки УВКПЧ и перечень иллюстративных показателей при подготовке регулярных докладов для Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. Под руководством Президентской комиссии Гватемалы по правам человека была проведена межведомственная работа по составлению доклада и анализу данных по экономическим, социальным и культурным правам. В 2009 г. УВКПЧ Гватемалы начало оказывать помощь в работе с показателями Президентской комиссии, а также другим заинтересованным сторонам на национальном уровне, включая Омбудсмена по правам человека (национальный институт со статусом «А», присвоенным Международным координационным комитетом национальных учреждений), Национальный секретариат планирования, Национальный совет инвалидов, Координационное бюро учета гендерной проблематики и статистики коренных народов, Отдел по подготовке доклада о развитии человека (ПРООН) и ЮНФПА.

После оценки имеющейся статистической информации было принято решение опираться на рамки УВКПЧ применительно к правам на здоровье, питание и образование. При подготовке докладов были использованы рекомендации Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах для государств-участников, а также рамки определения показателей УВКПЧ. Согласно третьему регулярному отчету Гватемалы (E/C.12/GTM/3), использование показателей – это механизм, который повышает прозрачность национальных статистических систем и позволяет предоставлять имеющиеся данные по правам человека потенциальным пользователям в научной и политической областях, а также в сфере мониторинга.

При составлении доклада по праву на здоровье особое значение приобрел анализ материнской и детской смертности, который использовался для формулирования нескольких показателей процесса и результата, касающихся таких атрибутов этого права, как «сексуальное и репродуктивное здоровье» и «детская смертность и здравоохранение».

Источник: «Руководящие принципы подготовки документов по конкретным договорам, подлежащих представлению государствами-участниками в соответствии со статьями 16 и 17 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах» (E/C.12/2008/2).

3. Один из примеров нарушения обязательств (т.е. невыполнения одним из государств-участников договора необходимых шагов по обеспечению реализации прав), как обозначено Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, – это отсутствие мониторинга общенациональной реализации права, например, посредством определения показателей и ориентиров по праву на здоровье (замечание общего порядка №14 (2000 г.) по праву на наивысший достижимый уровень здоровья, п. 52).

V. >> Показатели в действии: осуществление и мониторинг

>> Использование показателей в области прав человека

Существуют различные источники или методы постановки целей и ориентиров для показателей. Первый источник – это нормативно-правовая база в области прав человека. Например, статья 14 об обязательном начальном образовании Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах устанавливает ориентир в 100 процентов по чистым коэффициентам приема в начальную школу.⁴ Предыдущие значения показателей (анализ тенденций) и сопоставление

групп населения с разными характеристиками (пол, возраст, этническая принадлежность и доход) или из разных регионов (провинций, округов, сельской или городской местности) также задают ориентиры. Цели, поставленные странами, индивидуально или совместно (например, ЦРТ), и стандарты, продвигаемые национальными или международными заинтересованными сторонами (например, руководство, подготовленное Всемирной организацией здравоохранения, о минимальном

Вставка 26

Рекомендации механизмов ООН по правам человека – ключевые ориентиры в процессе выявления соответствующих структурных показателей, а также показателей процесса и результата

СТРУКТУРНЫЙ
ПОКАЗАТЕЛЬ

ПОКАЗАТЕЛЬ
ПРОЦЕССА

ПОКАЗАТЕЛЬ
РЕЗУЛЬТАТА

Комитет [по экономическим, социальным и культурным правам] призывает государство-участника обеспечить осуществление **Закона о сексуальном и репродуктивном здоровье** во всех провинциях и гарантировать всем, особенно подросткам, **неограниченный доступ к всестороннему образованию и услугам в области охраны сексуального и репродуктивного здоровья** в целях, в частности, снижения высокого **уровня материнской смертности** (E/C.12/ARG/CO/3, пункт 22).

СТРУКТУРНЫЙ
ПОКАЗАТЕЛЬ

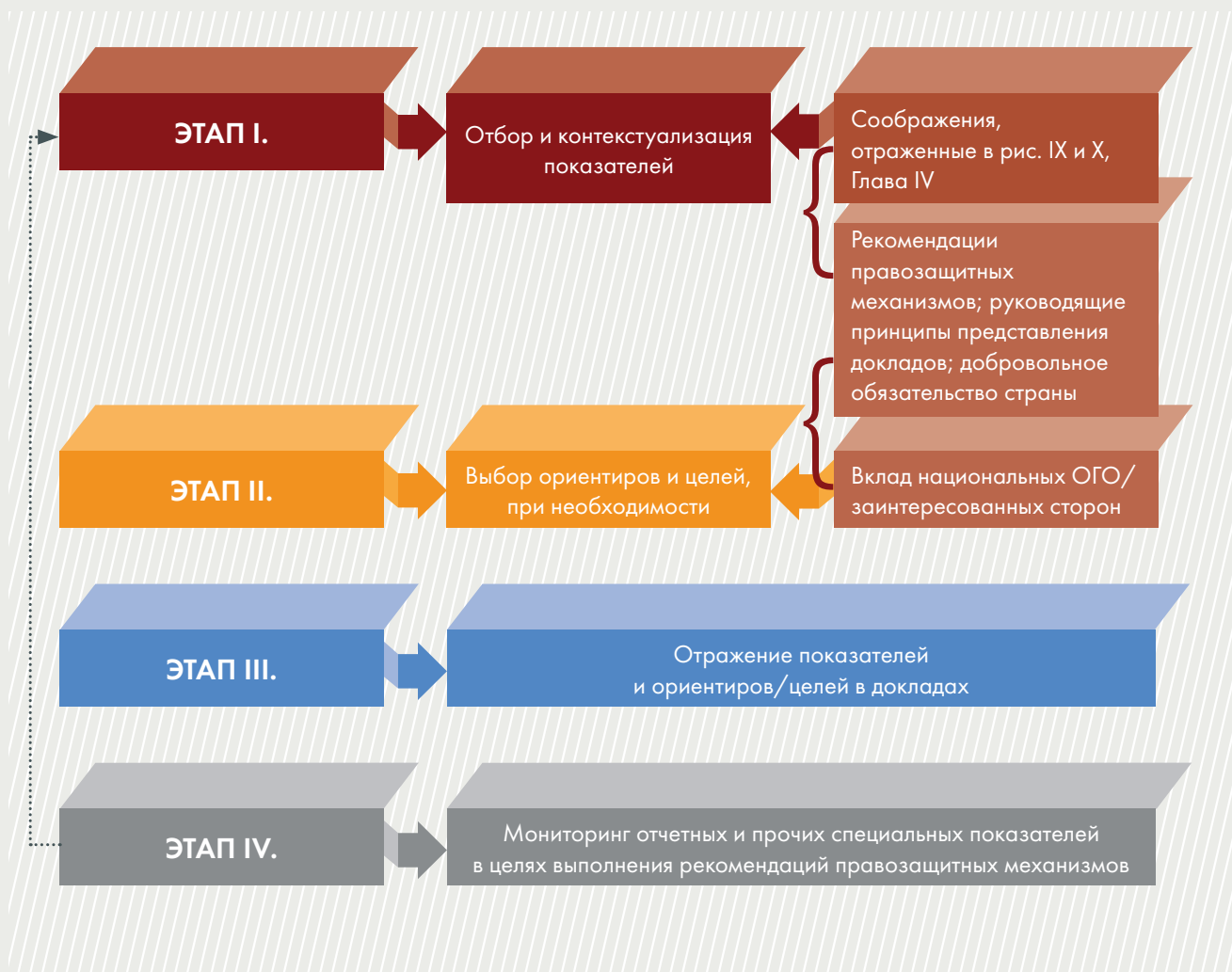
ПОКАЗАТЕЛЬ
ПРОЦЕССА

ПОКАЗАТЕЛЬ
РЕЗУЛЬТАТА

Комитет [по борьбе с дискриминацией женщин] призывает государство-участник сделать все от него зависящее с тем, чтобы обеспечить равное участие женщин в общественной жизни (...) и **установить конкретные целевые показатели** ускорения роста политической представленности женщин, используя временные сроки и повышение квоты. Также Комитет рекомендует государству-участнику **продолжать проведение кампаний по повышению осведомленности** о значении **участия женщин в принятии решений на всех уровнях** (CEDAW/C/ARE/CO/1, пункт 31).

4. Валовой коэффициент зачисления – это общее количество детей, обучающихся на данной образовательной ступени, вне зависимости от возраста, выраженное в процентах от официальной численности населения школьного возраста, соответствующего данной ступени обучения. Чистый коэффициент зачисления – это количество детей школьного возраста, обучающихся на той или иной образовательной ступени, в процентах от общего количества детей этого возраста.

Рисунок XI Рамки определения показателей – этапы контроля за соблюдением



количестве медперсонала или руководство о соотношении количества учеников и учителей Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры) также обеспечивают ориентиры. Ориентиры могут быть установлены посредством общенационального процесса, при котором орган, отвечающий за соблюдение

прав человека, консультируется с различными заинтересованными сторонами, включая ОГО, прежде чем взять на себя обязательства по достижению конкретных целей.

Ориентиры и цели могут быть совместно определены государством-участником и договорным органом, в

частности Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам. В своем замечании общего порядка №1 (1989 г.) Комитет отметил необходимость установления ориентиров в отношении количественных показателей, что упростило бы процесс мониторинга прогресса и подотчетности носителя обязательств. Далее в замечании общего порядка №14 (2000 г.) Комитет обращает внимание на необходимость четырехступенчатой процедуры, охватывающей показатели, ориентиры (контрольные параметры), анализ и оценку, для целей мониторинга внедрения стандартов в области прав человека (см. вставку 27). После определения соответствующих показателей государства-участники должны установить для них национальные ориентиры, чтобы более эффективно выполнять взятые на себя обязательства. Далее во время процедуры периодической отчетности Комитет, как ожидается, будет участвовать вместе с государством-участником в процессе анализа показателей и ориентиров, использованных в отчете. В результате будут выработаны целевые показатели для последующего отчетного цикла. Эти целевые показатели затем могут стать ориентирами для этого цикла. Таким образом, использование показателей помогает в процессе представления докладов и последующего выполнения договорных рекомендаций. (см. Главу I, вставка 3).

Универсальный периодический обзор (УПО)

Универсальный периодический обзор был учрежден 15 марта 2006 г. Генеральной Ассамблеей ООН в резолюции о создании Совета по правам человека.⁵ Это уникальный процесс оценки ситуации в области прав человека во всех 193 государствах-членах ООН, который проводится каждые четыре с половиной года. Универсальный периодический обзор – это процесс, осуществляемый государством под эгидой Совета по правам человека. Он дает каждой стране

возможность продемонстрировать меры, которые были приняты для улучшения ситуации в области прав человека, поделиться примерами передовой практики, запросить техническую помощь, если это необходимо, и повысить эффективность выполнения обязательств в области прав человека. Конечной целью этого нового механизма является улучшение ситуации с правами человека во всех странах и устранение возможных нарушений этих прав.

Обзор по каждой из стран состоит из трех докладов. Государственный или «национальный» доклад содержит перечень достижений и примеров передовой практики, вызовы и ограничения, а также основные национальные приоритеты в области прав человека. Во втором докладе собрана информация о ситуации в области прав человека в стране, изложенная в различных докладах договорных органов, специальных процедур и других структур ООН. В третьем докладе содержится информация организаций гражданского общества, национальных институтов в области прав человека и других негосударственных заинтересованных сторон. Обзор предусматривает интерактивное и онлайн обсуждение с участием рассматриваемого государства и Совета по правам человека. В обзоре могут быть рассмотрены обязательства страны в области прав человека, содержащиеся в Уставе ООН, Всеобщей декларации прав человека, документах по правам человека, взятых добровольных обязательствах и применимых нормах международного гуманитарного права.

Учитывая потенциальные масштабы обзора, объем рассматриваемой информации и характер рекомендаций, использование соответствующих показателей приобретает особое значение. Рамки, изложенные в настоящем Руководстве, а также этапы, обозначенные на рисунке XI, могут помочь при выборе и представлении соответствующих показателей

5. См. www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx (дата обращения 8 июня 2012 г.).

и другой структурной информации, которая войдет в УПО страны. Кроме того, некоторая сопутствующая информация и соответствующие показатели, выходящие за границы выбранных иллюстративных показателей стандартов в области прав человека

(см. Главу II, раздел A2), а также информация, относящаяся к выполнению добровольно взятых обязательств государств-участников, должны быть рассмотрены в контексте УПО.

Вставка 27

IBSA – инструмент мониторинга ситуации в области прав человека

Аббревиатура IBSA расшифровывается как показатели (Indicators), ориентиры (Benchmarks), анализ (Scoping) и оценка (Assessment). Так называется инициатива Университета Мангейма (Германия), разработанная совместно с НПО Food First Information and Action Network (FIAN International), которая призвана запустить процесс поощрения применения показателей и ориентиров для оценки соблюдения государствами-участниками Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Механизм IBSA, по сути, состоит из четырех элементов: (i) показатели, отражающие основное содержание прав Пакта; (ii) использование ориентиров как целевых точек осуществления этих прав; (iii) процесс анализа, позволяющий совместному механизму, включающему Комитет и государство-участника, выявить и согласовать показатели и соответствующие ориентиры для мониторинга в ходе определенного периода времени; (iv) периодическая оценка результатов работы механизма.

В 2004-2009 гг. благодаря инициативе IBSA первыми были определены показатели для права на достаточное питание, которые затем прошли утверждение на страновом уровне. На первом этапе было выявлено 37 показателей права на достаточное питание, а на втором этапе их количество сократилось до 25. УВКПЧ принимало активное участие на обоих этапах и внесло свой вклад в определение и утверждение показателей. В результате два перечня показателей для права на достаточное питание в значительной мере совпадают.

Источники: Eibe Riedel, "The IBSA procedure as a tool of human rights monitoring" (Университет Мангейма); FIAN International (www.fian.org).

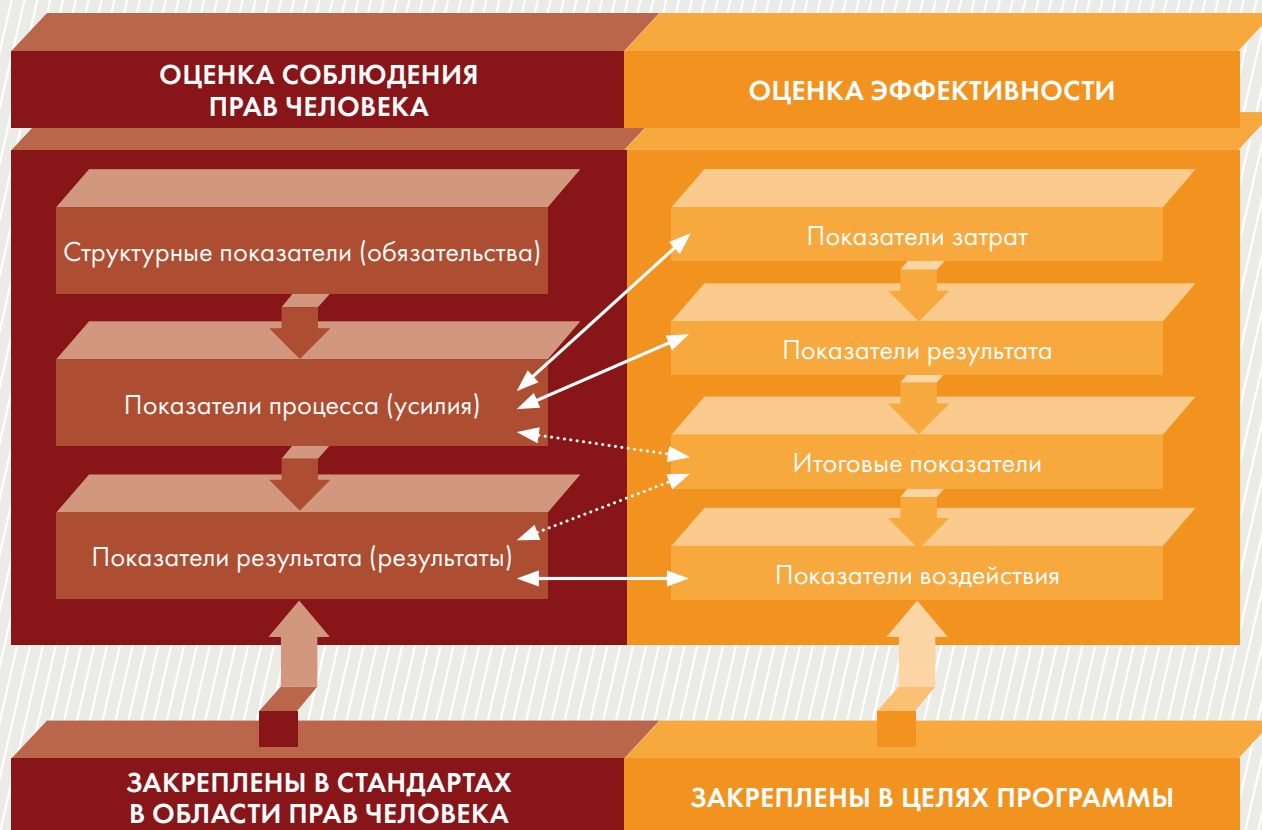
2 Мониторинг реализации

За счет отражения норм и принципов в области прав человека, а также соответствующих обязательств в конкретных показателях концептуальные и методологические рамки, представленные в настоящем

Руководстве, демонстрируют возможность идентификации и применения правозащитных стандартов в отдельных программах развития и государственных инициативах. Это помогает придать более выраженную направленность программам, разрабатываемым с учетом прав человека. Также благодаря этому

Рисунок XII

Рамки определения показателей – оценки соблюдения и эффективности



локальные программные инициативы могут приобрести более широкую правозащитную перспективу.⁶ Сравнение рамок определения показателей для оценки соблюдения прав человека и рамок оценки эффективности программ развития, представленное на рисунке XII, демонстрирует эти связи.

Показатели эффективности, или показатели, которые обычно используются в программах развития, «[позволяют] провести проверку изменений в

области деятельности по развитию или [показать] результаты относительно того, что планировалось».⁷ В соответствии с управлением, основанным на результатах, и подходами на базе проектных циклов, основным ориентиром или источником выявления таких показателей служат ожидаемые результаты программы развития.⁸ В рамках показателей оценки эффективности обычно выделяют и используют такие показатели, как затраты, результат, итог и воздействие. В то время как показатели затрат

6. См. также «Правозащитный подход к сотрудничеству в целях развития: к взаимному пониманию между учреждениями Организации Объединенных Наций».
7. См. Организация экономического сотрудничества и развития, *Глоссарий ключевых терминов в области оценки и управления, основанного на результатах*. (Париж, 2002 г.).
8. См. также *Indicators for Policy Management*.

отражают финансовые, человеческие, материальные, технологические и информационные ресурсы, используемые в деятельности по развитию, показатели результата – это продукты и услуги, которые возникают в результате проведенных мероприятий⁹ в рамках деятельности по развитию. Аналогичным образом, в то время как итоговые показатели – это запланированный или достигнутый краткосрочный или среднесрочный эффект от промежуточных результатов, обычно требующий коллективных усилий партнеров или заинтересованных сторон, показатели воздействия – это положительное или отрицательное долгосрочное влияние на определенные группы населения, достигнутое в результате деятельности по развитию, напрямую или косвенно, намеренно или непреднамеренно. Это влияние может быть экономическим, социокультурным, институциональным, экологическим, технологическим и прочим. Итоги представляют собой изменения условий развития, которые возникают в период между получением промежуточных результатов и достижением эффекта (воздействия).¹⁰

Например, в отношении программы развития в области образования можно выделить такие показатели, как расходы на начальное образование в рамках данной программы (затраты), количество учителей начальной школы, подготовленных в рамках программы (результат), доля учеников, поступивших в первый класс, которые доучились до пятого класса (итог), и уровень грамотности (воздействие) для оценки эффективности программы с точки зрения достижения поставленных целей. Эти показатели можно сопоставить с показателями, выбранными для права на образование (Глава IV, таблица 6).

Показатель затрат может быть связан с показателями процесса, например, «ежегодные государственные расходы на одного ученика начальной школы в

процентах от ВВП на душу населения». Это стандартная социально-экономическая статистика, которую собирает ЮНЕСКО, полезная при оценке (бюджетных) усилий, предпринятых государством с целью выполнения обязательств по осуществлению права на начальное образование. Показатель результата аналогичен показателю процесса «плотность населения/доля учителей начальной школы, в полной мере квалифицированных и подготовленных», который также помогает оценить усилия, предпринятые для реализации этого права. «Доля учащихся, проучившихся с 1 по 5 класс» и «уровень грамотности» (оба этих показателя являются показателями ЦРТ, а также, соответственно показателями результата и воздействия) представлены в таблице по праву на образование как показатели результата. В той или иной степени, они отражают некоторые аспекты практического осуществления людьми своего права. Таким образом, показатели эффективности соответствуют, а иногда и полностью идентичны, показателям, применяемым при оценке соблюдения прав человека. Поскольку обе системы показателей используют логическую цепочку и причинно-следственный подход, они могут дополнять друг друга.

Тем не менее, рамки определения показателей для оценки соблюдения прав человека опираются на рамки оценки эффективности несколькими способами. Во-первых, показатели оценки прав человека четко привязаны к стандартам в области прав человека. С показателями эффективности программ ситуация иная, поскольку они, по сути, связаны с целями программы. Во-вторых, структурные показатели, которые в основном закрепляют обязательства, взятые государством (государственными структурами или другими носителями обязательств) по реализации международных стандартов в области прав человека, являются важной составляющей рамок показателей оценки соблюдения прав человека, но зачастую

9. Под мероприятием понимаются предпринятые действия или выполненная работа, благодаря которой ресурсы, такие как финансовые средства, техническая помощь и другие виды ресурсов, мобилизуются для получения конкретных результатов (см. *Глоссарий ключевых терминов в области оценки и управления, основанного на результатах*).
10. В целом результаты – это промежуточные и конечные результаты, а также эффект (намеренный или ненамеренный, положительный и/или отрицательный) от реализации программы развития, которые могут выходить за рамки сроков реализации программы (см. *Глоссарий ключевых терминов в области оценки и управления, основанного на результатах*).

отсутствуют в рамках показателей эффективности. Например, так происходит с таким структурным показателем, как «временные рамки и охват принятого государством плана действий по реализации принципа обязательного бесплатного начального образования для всех» (Глава IV, таблица 6), который, несмотря на то что является потенциально полезным для программ развития образования, может быть вовсе не включен в рамки оценки эффективности.¹¹ Использование этого показателя для оценки соблюдения прав человека

подтверждает приверженность государства своим обязательствам в области прав человека и помогает как установить ориентиры, так и отчитываться об осуществлении права на всеобщее начальное образование. Наконец, определив показатели процесса в части усилий носителя обязательств по осуществлению и защите права, рамки оценки соблюдения прав человека объединяют три категории показателей (затраты, результат, итог) в один, тем самым упрощая подход к оценке без потери информации или точности.

Вставка 28**Использование показателей в области прав человека и национальное планирование – Эквадор**

Правительство Эквадора – через Секретариат по национальному планированию и развитию, а также Министерство юстиции, прав человека и культов – проводит работу по интеграции прав человека в процесс разработки программы национального развития и по созданию системы показателей в области прав человека (SIDERECHOS) с использованием рамок, представленных в настоящем Руководстве. Эти шаги были предприняты после принятия в 2008 г. новой конституции, согласно которой государство должно планировать развитие страны таким образом, чтобы обеспечить осуществление предусмотренных в ней прав и принципов (статья 275).

Эти меры были одобрены Комитетом по правам человека, который призвал Эквадор предпринять соответствующие шаги по обеспечению практической реализации конституционных положений (CCPR/C/ECU/CO/5). Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей также призвал Эквадор пересмотреть подзаконные акты, которые не соответствуют новой конституции и международным стандартам в области прав человека (CMW/C/ECU/CO/2).

Эта попытка применить подход на основе прав человека к процессу национального планирования и создать национальную систему показателей в области прав человека также является ответом на рекомендации УПО. Должностных лиц, занимающихся вопросами планирования, попросили использовать эти рекомендации, а также рекомендации механизмов ООН по мониторингу прав человека при проведении отраслевой диагностики (например, здравоохранения, образования) и определении приоритетности государственных мер. Эти рекомендации, как ожидается, станут неотъемлемой частью системы показателей в области прав человека и будут преобразованы в показатели, которые должны помочь в выполнении рекомендаций. Например, в рамках выполнения четвертой рекомендации УПО «принять соответствующие меры по дальнейшему улучшению условий содержания в тюрьмах, согласно рекомендации Комитета против пыток» A/HRC/8/20 посредством реализации проекта SIDERECHOS были определены такие показатели, как доля персонала пенитенциарных учреждений, в отношении которых были официально проведены расследования на предмет жестокого обращения с заключенными (включая пытки и превышение полномочий), количество посещений мест содержания под стражей представителями национальных институтов в области прав человека, а также фактическая заполненность тюрем в сравнении с их вместимостью.

Информация о соблюдении государством обязательств в области прав человека важна для должностных лиц, а также для разработки и осуществления государственной политики и программ с целью реализации прав человека в Эквадоре. УВКПЧ оказывает техническое содействие национальным организациям в области прав человека (через советника по правам человека системы ООН в Эквадоре) по интеграции подхода на основе прав человека при планировании в области развития и внедрении рамок показателей, представленных в Руководстве.

Важно отметить, что использование трех категорий показателей – структурных, процесса и результата – позволяет осуществить переход от локального уровня (проекта или программы) к национальному и субнациональному анализу и оценке ситуации.

3 **Защита прав и расширение возможностей людей**

Рамки определения показателей для оценки соблюдения прав человека, представленные в настоящем Руководстве, повышают эффективность правозащитной деятельности. Во-первых, они конкретизируют эти права, делают их более понятными для тех, кто принимает политические решения. Во-вторых, помогают найти инструменты, соответствующие контексту, поощряя тем самым ответственность за стратегию в области защиты прав на национальном уровне. В-третьих, помогают определить полный перечень мер, начиная с институционального требования уважения, защиты и осуществления прав человека и заканчивая процессами, которые необходимо осуществить и проконтролировать для того, чтобы сформулировать и получить результаты в сфере реализации прав человека. Эта информация позволяет заинтересованным сторонам проводить более целенаправленную работу по защите прав, более четко формулировать требования и более эффективно взаимодействовать с носителем обязательств. Соответственно, в случае каких-либо пробелов в осуществлении прав человека, например, в обеспечении доступа к средствам правовой защиты или к профилактическому или лечебному медицинскому обслуживанию, заинтересованные стороны могут выработать конкретные стратегии и меры, которые должны быть приняты носителем обязательств, а также показатели контроля за реализацией этих мер. Некоторые примеры (см. вставки 28-32) показывают, как

иллюстративные показатели соблюдения некоторых прав человека, отраженные в настоящем Руководстве, можно применить для формирования государством собственной стратегии по улучшению ситуации в области прав человека.

В целом, ОГО, работающие в области защиты прав человека или занимающиеся смежными темами (здоровье, правосудие, гендерное равенство), и такие структуры, как НПЗУ, институты, занимающиеся вопросами обеспечения равных возможностей и прав меньшинств, а также статистические агентства можно собрать вместе, чтобы повысить их осведомленность и призвать поместить таблицы, разработанные в настоящем Руководстве, в свой контекст (см. Главу II, вставка 8). Адаптация этих таблиц к контексту поможет повысить ответственность и улучшить их доступность при осуществлении различной деятельности в области прав человека на страновом уровне. Когда появится минимальный потенциал работы с показателями в области прав человека, их использование во множестве контекстов станет самоподдерживающимся процессом. Работа с показателями, проведенная жителями комплекса социального жилья в Северной Ирландии при содействии НПО «Проект по вопросам участия и практики прав человека», представляет особый интерес с точки зрения того, как перечень показателей, связанных с правом на достаточное жилище, может быть эффективно использован самими правообладателями (Глава III, вставка 17).¹² В более широком масштабе данные, полученные организацией гражданского общества «Центр по экономическим и социальным правам», содержат полезную информацию об оценке реализации прав и выполнения связанных с ними обязательств в ряде стран. Некоторые из этих данных были переданы Комитету по экономическим, социальным и культурным правам для проведения диалога с государствами-участниками.¹³

11. Статья 14 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах подчеркивает необходимость принятия государствами-участниками «плана мероприятий постепенного проведения в жизнь – в течение разумного числа лет, которое должно быть указано в этом плане, – принципа обязательного всеобщего бесплатного образования».
12. Еще один пример – это проект «Право на образование» (Right to Education Project), который разработал инструмент измерения права на образование для поддержки деятельности по его продвижению и защите (www.right-to-education.org).
13. www.cesr.org.

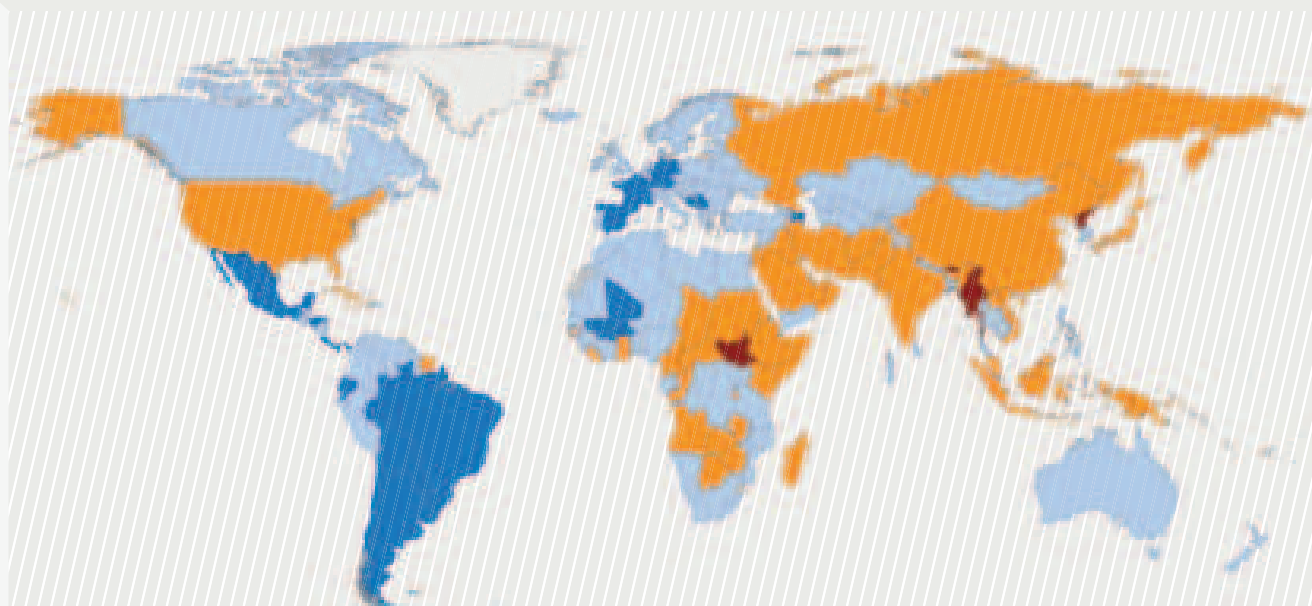
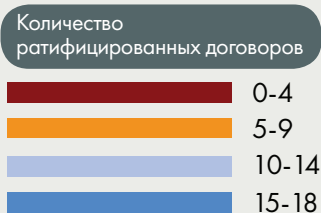
Рисунок XIII Ратификация международных договоров в области прав человека, * июль 2012 г

Определение и метаданные: См. Приложение I.

Источник: База данных Управления по правовым вопросам
Организации Объединенных Наций (УПВ), 31 июля 2012 г.
<http://untreaty.un.org/ola>.

Примечание: Применение в заморских, самоуправляющихся и других территориях,
см. <http://untreaty.un.org/ola>.

* Ратификация 18 международных договоров в области прав человека и факультативных протоколов
<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>.



Примечание: Указанные на карте границы и названия и употребляемые на ней обозначения не означают их официального одобрения или признания со стороны Организации Объединенных Наций. Пунктирная линия приблизительно отражает линию контроля в Джамму и Кашмире, согласованную Индией и Пакистаном. Стороны еще не договорились об окончательном статусе Джамму и Кашмира.

Один из наиболее широко признанных и используемых показателей в области прав человека – это ситуация с ратификацией международных договоров в области прав человека (рисунок XIII). Эта информация часто указывается в рамках мониторинга с целью выделения аспекта, связанного с правами человека. Этот структурный показатель

отражает приверженность государства принятию мер, способствующих осуществлению прав. Однако сам по себе этот показатель не может сказать многого о ситуации в области прав человека в стране. Возможно, «качество ратификации», отраженное в показателе, является низким из-за некоторых оговорок, которые могут действовать в отношении

положений договора. Также этот показатель не означает выполнения обязательств, предусмотренных ратификацией. Тем не менее, когда этот показатель представлен графически, он может быть полезным

для правозащитников и заинтересованных сторон, поскольку отражает положение дел с ратификацией договоров в их странах (см. метаданные по данному показателю в Приложении I).

Вставка 29**Разработка системы измерения прав человека в Великобритании**

Комиссия по вопросам равенства и прав человека (КРПЧ) совместно с Шотландской комиссией по правам человека (обеим структурам Подкомитетом по аккредитации Международного координационного комитета присвоен статус «А») разработала рамки измерения прав человека для Англии, Шотландии и Уэльса. Эти рамки представляют собой перечень показателей, позволяющих оценить прогресс в области прав человека и помочь КРПЧ в выполнении мандата по мониторингу и представлению докладов, в том числе Парламенту.

Этот проект является ответвлением системы измерения равенства, которая предусматривает перечень статистических показателей для мониторинга (не)равенства в целом ряде областей, касающихся прав человека: здоровье, образование, физическая безопасность и участие. При этом особое внимание уделяется запрещенным основаниям для дискриминации, включая: возраст, инвалидность, этническую принадлежность, пол, религию или вероисповедание, сексуальную ориентацию, трансгендерность, социальный класс. Консультации, проведенные в рамках этой работы, выявили необходимость разработки более полного перечня показателей в области прав человека; было рекомендовано использовать рамки определения показателей УВКПЧ, в частности, *структурные показатели* и *показатели процесса*, которые не входили в систему оценки равенства из-за ее ориентированности на результат. Комментарии относительно этой работы также указывают на необходимость использовать не только официальную социально-экономическую статистику, но и альтернативные источники данных, например, данные на основе событий, собранные и/или обработанные организациями в области прав человека и структурами ООН. Также было рекомендовано осуществить дезагрегирование статистики по другим уязвимым и маргинализированным группам населения – таким как рома, лица, ведущие кочевой образ жизни, бездомные и заключенные.

В этой связи в ходе проекта была проведена работа по адаптации рамок УВКПЧ и перечня иллюстративных показателей по гражданским, культурным, экономическим, политическим и социальным правам для использования в Великобритании. В рамках проекта прошли расширенные консультации с различными государственными структурами, правозащитными организациями и организациями гражданского общества, а в 2010 г. был создан специальный веб-сайт для онлайн-консультаций.

Проект охватывал как права, соблюдение которых закреплено в соответствии с внутренним законодательством (Закон о правах человека), так и дополнительные права, взятые из международных договоров в области прав человека, ратифицированных Великобританией. Сюда вошли право на жизнь, право не подвергаться пыткам и другим бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения и наказания, право на справедливое судебное разбирательство, право на частную и семейную жизнь, право на достаточный жизненный уровень, право на здоровье и право на образование. В рамках реализации проекта было собрано большое количество информации, включая нормативную и законодательную базу в области защиты прав человека, судебную практику, проблемы, выявленные внутренними и международными организациями по мониторингу прав человека, а также претензии и вопросы со стороны гражданского общества.

Проект был реализован при участии исследовательской группы, созданной КРПЧ, в которую вошли центры анализа социальной изоляции и изучения прав человека Лондонской школы экономики и политических наук, а также Британский институт по правам человека. Свой вклад в проект в рамках консультационной группы внесло УВКПЧ.

Источник: EHRC, Human Rights Measurement Framework: Prototype Panels, Indicator Set and Evidence Base, research report 81 (2011), доступно на www.equalityhumanrights.com.

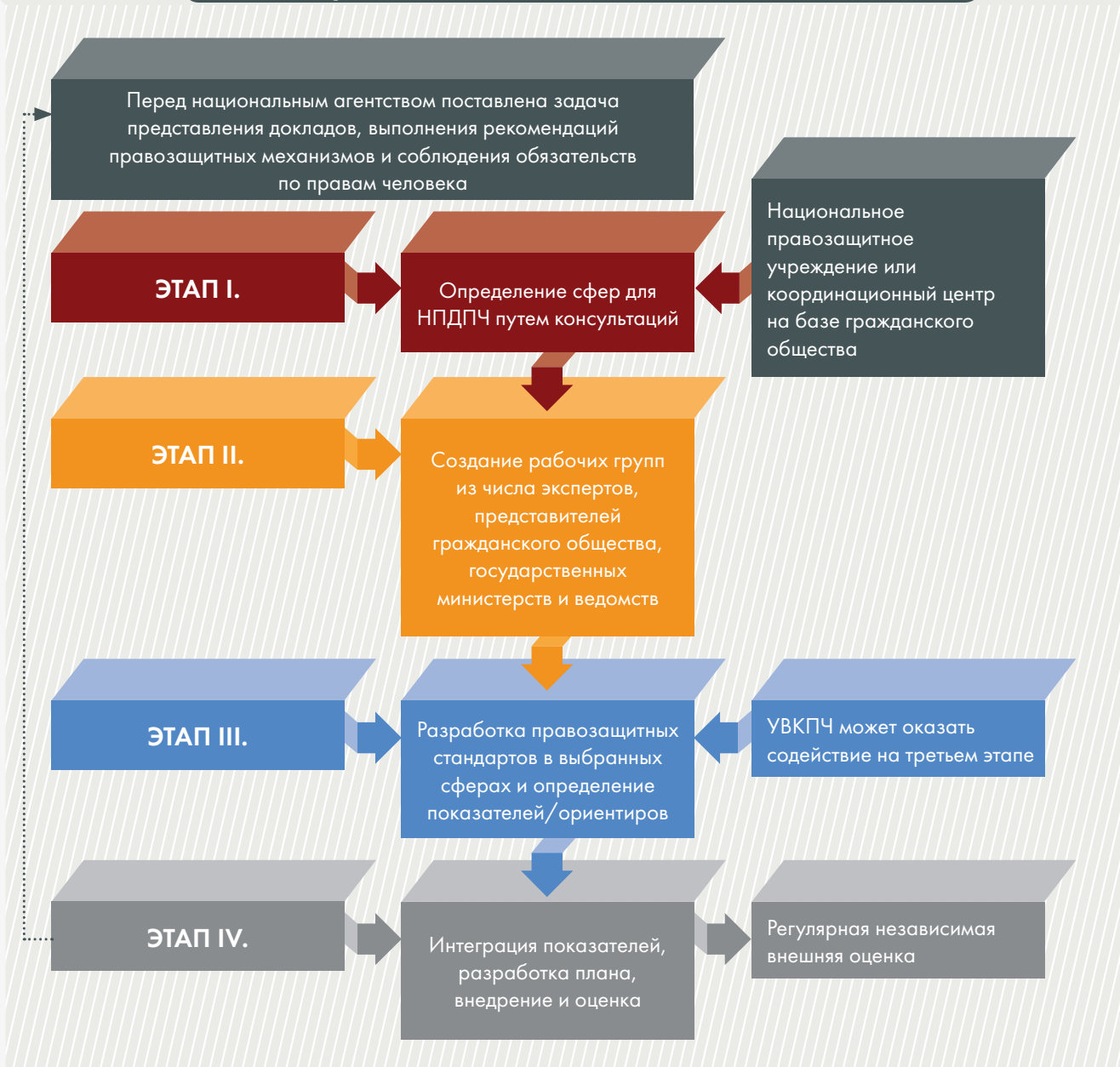
4 Национальные планы действий в области прав человека и планы развития

Таблицы иллюстративных показателей в области прав человека и подход к их разработке, изложенный в настоящем Руководстве, имеют непосредственное отношение к подготовке и внедрению национальных планов действий по правам человека (НПДПЧ) и национальных планов развития. Однако очень важно контекстуализировать выбранные показатели с учетом необходимых результатов и базовых стратегий (показатели процесса и структурные показатели) и пересмотреть их с точки зрения процессов внутри

страны. В отличие от процессов контроля за соблюдением (в которых технически может быть задействовано ограниченное количество заинтересованных сторон), подготовка НПДПЧ теоретически характеризуется более широкой вовлеченностью заинтересованных сторон, включая субнациональный уровень. Таким образом, необходимо делать ставку на процесс, предполагающий широкое участие и разнообразные экспертные знания и опыт (см. также раздел 5 ниже). Успешная модель организации такого процесса изложена во вставке 30 (Непал) и обобщенно изображена на рисунке XIV. Примеры из Эквадора (вставка 28), Мексики и Кении (вставки 31 и 32) также иллюстрируют этот вид национального процесса.

Рисунок XIV

Рамки определения показателей и национальный план действий в области прав человека



Вставка 30 Показатели и национальные планы действий по правам человека – Непал

Непал одним из первых начал использовать и адаптировал рамки УВКПЧ для определения показателей с целью мониторинга прав человека. После нескольких семинаров по повышению информированности и наращиванию потенциала, проведенных в 2008–2009 гг. для членов Национальной комиссии по правам человека, представителей аппарата премьер-министра и совета министров (АПМСМ), ряда министерств и представителей гражданского общества, отделение УВКПЧ в Непале совместно с АПМСМ разработали проект, предусматривающий две параллельные задачи.

Первая задача состояла в обеспечении содействия при определении показателей для использования в третьем национальном плане действий по правам человека в Непале (НПДПЧ). Эту работу координировал АПМСМ в тесном взаимодействии с ответственными лицами в различных министерствах.

Вторая задача заключалась в оказании помощи пяти рабочим группам, созданным для определения и адаптации показателей продвижения и мониторинга экономических, социальных и культурных прав в Непале. Эти рабочие группы были созданы по инициативе отделения УВКПЧ в Непале и состояли из координатора (из гражданского общества или соответствующего государственного ведомства) и пяти или шести членов, включая правозащитников, специализировавшихся на отдельных правах человека или актуальных вопросах в области прав человека в стране. Рабочие группы занимались показателями права на здоровье, права на образование, права на питание, права на работу и права на жилье. Одну рабочую группу возглавляла организация гражданского общества, другую – представитель Национальной комиссии по правам человека, третью – секретарь Национальной комиссии по делам женщин, а остальные две возглавлялись представителями министерств.

Главная задача АПМСМ состояла в основном в определении программных показателей в области прав человека (преимущественно показателей процесса и структурных показателей) для различных программ, предусмотренных проектом НПДПЧ. В ходе отбора этих показателей и ввиду дублирования некоторых пунктов в НПДПЧ и трехлетнем промежуточном плане развития страны стало очевидно, что эти два плана и базовые стратегии органически связаны и значимы для реализации поставленных задач. Задачей рабочих групп была работа над контекстно релевантными материалами на основе таблиц иллюстративных показателей УВКПЧ в целях содействия гражданскому обществу и другим организациям, например, Национальной комиссии по правам человека или Комиссии по делам женщин, в их правозащитной деятельности и усилиям по мониторингу.

В 2011 г. результатом этой инициативы стал справочник для национальных заинтересованных сторон с перечнем утвержденных показателей, призванных усилить контроль за осуществлением экономических и социальных прав, а также за процессом планирования развития в Непале.

*Источники: Indicators for Monitoring Economic, Social and Cultural Rights in Nepal: A User's Guide (Kathmandu, 2011).
См. <http://nepal.ohchr.org>.*

Вставка 31

Использование показателей в области прав человека в Мексике

В 2007 г. отделение УВКПЧ в Мексике приступило к реализации проекта по разработке показателей в рамках своей стратегии по наращиванию потенциала в сфере мониторинга соблюдения международных стандартов в области прав человека. Этот проект также был призван оценить влияние государственных мер на ситуацию с правами человека в стране. Систематическое распространение рамок показателей в области прав человека УВКПЧ на федеральном и на локальном уровнях способствовало укреплению потенциала для разработки показателей совместно с государственными структурами, НПО, учеными и страновой группой Организации Объединенных Наций в Мексике. Техническое содействие было оказано при разработке показателей Национальной программы по правам человека, а также Программы по правам человека г. Мехико. Тренинги и семинары по показателям в области прав человека были предложены Министерству внутренних дел, Министерству обороны, Национальному институту социального обеспечения, Национальному совету по предупреждению и искоренению дискриминации, Федеральной прокуратуре по делам потребителей, Министерству экологии и природных ресурсов, Верховному суду г. Мехико, а также местной Комиссии по правам человека.

Отделение УВКПЧ в Мексике в сотрудничестве с Национальным институтом статистики и географии и Национальной комиссией по правам человека участвовало в разработке показателей осуществления прав на здоровье, образование, свободу мнений и их выражения, права на жизнь, свободу и личную безопасность. Было определено порядка 40 структурных показателей, показателей процесса и показателей результата для права на здоровье, которые должны быть утверждены на основе широкого участия. Предполагается, что соответствующие государственные институты, НПО и научные учреждения будут использовать эти показатели для осуществления контроля и подготовки докладов по соблюдению прав человека в стране.

По итогам проведения диагностики и реализации плана действий в области прав человека Верховный суд г. Мехико разработал показатели, позволяющие проанализировать потенциал города с точки зрения продвижения и обеспечения прав человека. Таким образом, появились 76 показателей процесса и результата, а также 25 качественных показателей, направленных на содействие в продвижении и оценке, например, обеспечения равного доступа к правосудию без дискриминации, соблюдения судьями принципов презумпции невиновности и минимальной практики содержания под стражей, а также особой защиты детей. Созданная система показателей учитывает судебные ошибки, нарушение служебных обязанностей судебными работниками и административным персоналом и соответствующие административные и уголовные процедуры. В своем историческом решении от 22 января 2010 г. Судебный совет суда г. Мехико формально утвердил показатели. В планах использование этих показателей в других локальных судах Мексики.

*Источники: Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal (Mexico City, 2008), доступно на www.cd hdf.org.mx/.
Indicadores sobre el derecho a un juicio justo del Poder Judicial del Distrito Federal, vols. I and II, а также *Indicadores sobre el derecho a la salud en México* (2011), доступно на www.hchr.org.mx/.*

Вставка 32

Показатели для мониторинга и интеграции прав человека – Кения

В соответствии со своим мандатом, Национальная комиссия Кении по правам человека (НККПЧ) занимается разработкой показателей для мониторинга осуществления гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав в стране. Правительство требует, чтобы все государственные органы ставили цели и собирали данные по их достижению. Это рассматривается как возможность отразить права человека в национальном плане развития и в предоставлении государственных услуг. В 2009 г. НККПЧ совместно с УВКПЧ организовали семинары для национальных субъектов в области прав человека, включая Министерство государственного планирования, Министерство по делам государственной службы, Министерство юстиции, национального единства и конституционных вопросов (МЮНЕКВ), Кенийское национальное статистическое бюро (КНСБ) и организации гражданского общества.

После семинаров и договоренности об использовании показателей при реализации прав человека и выполнении соглашений был определен порядок осуществления последующей деятельности. Так, было принято решение о межведомственном взаимодействии при разработке показателей для использования в планах развития, реализации запрета на дискриминацию на рабочем месте и о сборе данных КНСБ (статистика, связанная с правом не подвергаться пыткам и жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению и наказанию). Также стала очевидна необходимость в разработке дополнительных показателей с участием негосударственных организаций.

В 2010 г. была создана рабочая группа с участием представителей КНСБ, МЮНЕКВ, Управления по контролю и оценке (УКО) министерства планирования и Исполнительного секретариата по показателям в области прав человека. Ее цель состояла в поощрении использования государственными органами рамок определения показателей УВКПЧ. Чтобы оптимизировать использование показателей в области прав человека при планировании национального развития, УКО, как ведущая организация, оказывала помощь другим государственным структурам в организации процесса разработки показателей для включения в национальную систему показателей. Эта система показателей использовалась для мониторинга выполнения плана развития Кении – Vision 2030. В ходе последующего рабочего совещания были рассмотрены вопросы внедрения подхода на основе прав человека и показателей при реализации целей, поставленных в национальном плане развития, а также вопросы внедрения инструментов политики в области прав человека. Были предложены новые показатели для права на здоровье и достаточное жилище, права на участие в общественной жизни, а также права на свободу и личную безопасность. Опираясь на методологию УВКПЧ, участники совещания выступили за включение дополнительных показателей в национальную систему показателей. Руководить последующей работой будут МЮНЕКВ и КНСБ.

Источник: Национальная комиссия Кении по правам человека (www.knchr.org/).

В идеальных условиях план действий по правам человека должен быть частью национального плана развития.¹⁴ Однако это не всегда так в силу локальных институциональных причин (например, разделения обязанностей между министерствами, занимающимися финансовым или экономическим планированием, с одной стороны, и департаментом юстиции, НПЗУ или органом, ответственным за соблюдение прав человека, с другой стороны), методологических

ограничений (отсутствия специальных инструментов для отражения прав человека в национальных планах развития), а также скептического отношения тех, кто отвечает за разработку экономической политики, к деятельности в области прав человека. Рамки определения показателей в области прав человека, представленные в настоящем Руководстве, позволяют преодолеть этот разрыв.

Вставка 33**Развитие как законное право – Индия**

Правительство Индии утвердило стратегию инклюзивного развития, предусматривающую предоставление прав, подкрепленных юридическими гарантиями в отношении аспектов жизни, имеющих важнейшее значение для благополучия человека, и включение этих прав в основное русло экономической и социальной жизни общества в качестве одного из наиболее значимых элементов. Последние пять лет правительство занимается реализацией права на информацию и права на труд. Этому предшествовало принятие закона о праве на образование в 2009-2010 гг. В настоящее время правительство работает над законопроектом о продовольственной безопасности, что является значимым шагом на пути к гарантированию права на питание. Чтобы выполнить эти обязательства, расходы на социальную сферу в 2011-2012 гг. были существенно увеличены с 33 до 38 процентов от общего объема расходов центрального правительства. Эти изменения в модели социального развития стали возможны благодаря совместным усилиям Национального консультативного совета правящей партии, который в основном представлен ОГО и экспертами.

Источник: Бюджетные доклады Министерства финансов в 2009-2012 гг., см. <http://finmin.nic.in/>.

Для того чтобы включить права человека в национальные планы развития или поощрять интеграцию НПДПЧ в национальные планы развития, сначала необходимо понять, не дублируют ли они друг друга в тех или иных вопросах. В зависимости от страны это могут быть вопросы социального развития и человеческого развития, связанные с образованием, здравоохранением, социальным обеспечением, или

вопросы, связанные с отправлением правосудия и сохраняющейся дискриминацией определенных групп населения. Определив общие вопросы, стоит направить усилия на определение обязательств в области прав человека, которые не были включены в действующие программы, а затем нужно разработать практические меры по их выполнению. Это можно сделать с помощью рамок

14. Как следует из Руководства УВКПЧ, касающегося национальных планов действий в области прав человека (HR/P/PT/10), необходимо крайне осторожно соединять такие планы с общими рамками национального развития (например, национальными планами развития, общими страновыми оценками (ОСО) и Рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР), документами о стратегии сокращения масштабов нищеты МВФ и Всемирного банка) и другими процессами планирования, чтобы гарантировать, что вопросы защиты прав человека не были случайно оставлены без внимания.

показателей «приверженности, усилий и результатов» и соответствующих стратегий реализации (отраженных в показателях процесса и структурных показателях) для включения в действующие государственные программы. В некоторых случаях может потребоваться постановка дополнительных целей (например, обеспечение доступа целевой группы к соответствующей государственной программе), модификация стратегии (создание специального бюджетного фокуса на уязвимой группе населения), новые мероприятия, в большей степени направленные на выполнение тех или иных обязательств в области прав человека (например, улучшение условий содержания в тюрьмах с тем, чтобы они отвечали соответствующим правовым требованиям). Также может потребоваться пересмотр и изменение механизмов реализации действующих программ развития с целью повышения их эффективности в достижении поставленных задач, а также закрепление этих механизмов в рамках показателей в области прав человека в ходе этого процесса. Примером такого подхода является недавняя инициатива Индии (вставка 33) по обеспечению законных прав на доступ к информации, труд, образование и питание.

5 Бюджетирование прав человека

Для упрощения общенационального процесса осуществления гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав человека, важно привязать государственное бюджетирование к обязательствам в области прав человека. Это вполне логично, поскольку бюджеты – это основной инструмент для государства (правительства), позволяющий мобилизовать, распределять и расходовать ресурсы на развитие и управление. Это способ создать и поддерживать правовые основы реализации правозащитных обязательств. В то же время, будучи

политическим инструментом, бюджет служит и другим связанным между собой целям, что потенциально делает его главным инструментом отражения договорных обязательств в государственной программе мероприятий. К другим целям относятся:

▶ **Бюджет как инструмент фискальной политики** осуществляет привязку госрасходов к доходам, создавая тем самым условия для высокой занятости и ценовой стабильности;

▶ **Бюджет как инструмент перераспределения** призван модифицировать (посредством налогов и прочих доходов, социальных выплат и расходов) систему распределения доходов и богатств с целью уменьшения неравенства;

▶ **Бюджет как инструмент планирования** реализует многолетнюю перспективу планирования, обеспечивая соответствие расходов на мероприятия с планируемыми целями и задачами;

▶ **Бюджет как политический инструмент** расставляет приоритеты в отношении программ и мер по развитию посредством распределения ресурсов для удовлетворения конкурирующих потребностей;¹⁵

▶ **Бюджет как координационный инструмент** обеспечивает согласованность политики в рамках отдельных секторов и на разных уровнях управления (федеральном, региональном или местном);

▶ **Бюджет как инструмент подотчетности** закладывает основы для мониторинга и регулирования госрасходов в соответствии с (бюджетным) финансированием и расходами.

15. При парламентской форме демократии законодательное одобрение бюджета имеет особое значение для дальнейшей работы избранного правительства.

V. >> Показатели в действии: осуществление и мониторинг

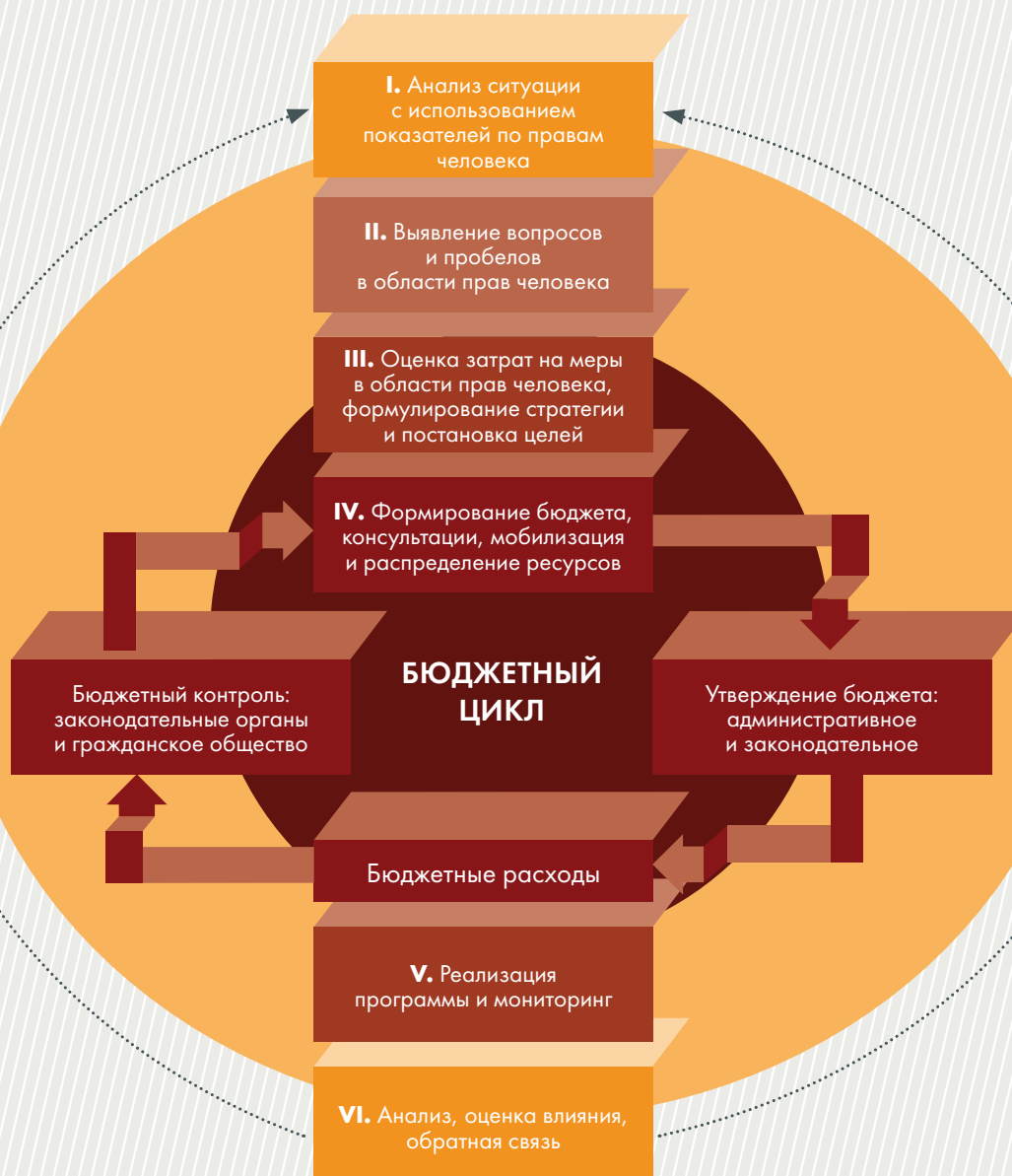
>> Использование показателей в области прав человека

Есть два аспекта бюджетирования с учетом прав человека: первый связан с процессом составления бюджета и ориентирован на контроль его соответствия межсекторальным нормам и принципам в области прав человека, а второй аспект касается фактического содержания бюджета и направлен на его анализ с точки зрения выполнения государством обязательств в области прав человека. Использование показателей облегчает доступ людей к информации и повышает эффективность их участия в бюджетном процессе. Кроме того, это позволяет сделать более выраженным

ориентированность содержания бюджета на права человека и, таким образом, способствует осуществлению прав человека. В реальности же национальные и региональные государственные бюджеты не всегда составляются с учетом обязательств страны в области прав человека. Следовательно, задача состоит не только в том, чтобы процесс бюджетирования лучше учитывал проблематику прав человека, но также и в том, чтобы укрепить содержание национальных бюджетов с точки зрения прав человека.

Рисунок XV

Показатели прав человека, программный и бюджетный цикл



Бюджетный процесс и права человека

Чтобы бюджетный процесс лучше учитывал проблематику прав человека, что иногда называется «бюджетированием на основе прав человека», необходимо, чтобы он опирался на принципы участия, прозрачности, объективности и подотчетности:

- 1 Принцип участия** предусматривает участие всех заинтересованных сторон в национальном, региональном и местном бюджетных процессах;¹⁶
- 2 Прозрачность**, предусматривает доступ к информации о содержании бюджета и бюджетном процессе;
- 3 Объективность**, конкретность и институциональность, при этом случайные и субъективные последствия играют лишь ограниченную роль (если вообще играют) при мобилизации и распределении ресурсов;

- 4 Подотчетность** – как до, так и после, то есть в процессе подготовки и утверждения бюджета, а также фактического расходования средств.

В связи с тем, что бюджетный процесс основывается на политике, развитии и управлении (рисунок XV), для финансирования обеспечения прав человека необходимо, чтобы весь процесс (от первой до шестой стадии) соответствовал вышеперечисленным критериям. Более того, использование соответствующих показателей в области прав человека усиливает каждый из этапов развития и бюджетного цикла, делая бюджетный процесс более дружественным для участия заинтересованных сторон, более прозрачным, объективным и подотчетным (вставка 34). И большая роль в этом принадлежит гражданскому обществу (вставка 35).¹⁷

Вставка 34 Контроль бюджетного процесса с точки зрения прав человека

- Существует ли система организованного участия заинтересованных сторон в подготовке бюджета (программы)?
- Имеются ли бюджетные документы в публичном доступе, или они доступны по запросу?
- Существует ли график подготовки и исполнения бюджета?
- Подлежат ли бюджетные счета законодательному или независимому контролю?
- Пересматривается ли периодически процедура подготовки бюджета с целью повышения вовлеченности и прозрачности, а также обнародования информации?
- Какая доля бюджетных ассигнований (по секторам или субъектам) для целевых групп населения фактически тратится исходя из задач программы?
- В каких секторах объем фактических расходов меньше бюджетных ассигнований?

16. См., например, Participation and Civic Engagement Group of the World Bank, "Case study 2-Porte Alegre, Brazil: Participatory approaches in budgeting and public expenditure management", Social Development Notes, No. 71 (March 2003), доступно на www.worldbank.org/participation.

17. Примеры участия гражданского общества в бюджетировании на основе прав человека см. FUNDAR Centre for Analysis and Research, International Human Rights Internship Program and International Budget Project, *Dignity Counts: A guide to using budget analysis to advance human right* (2004) and IDASA, An African Democracy Institute, *Imali Ye Mwana (the children's money)*. Доступно на www.idasa.org/our_work/programme/imali_ye_mwana/outputs/ (дата обращения 26 июня 2011 г.).

Существуют по меньшей мере два гражданских и политических права, продвижение и защита которых очень важны для того, чтобы национальный бюджетный процесс стал более благоприятным с точки зрения осуществления прав человека. Это право на информацию, гарантированное, помимо прочего, Всеобщей декларацией прав человека (статья 19) и Международным пактом о гражданских и политических правах (статья 19 (2)), а также право на участие в управлении своей страной, также упомянутое во Всеобщей декларации (статья 21) и гарантированное Международным пактом (см. вставку 10 в Главе III и таблицы в Главе IV). Аналогичным образом Декларация о праве на развитие, принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1986 г., гласит, что «государства имеют право и обязанность определять соответствующую национальную политику развития, направленную на постоянное повышение

благополучия всего населения и всех отдельных лиц на основе их активного, свободного и конструктивного участия в развитии и в справедливом распределении создаваемых в ходе его благ» (статья 2) и «государства должны поощрять участие населения во всех областях в качестве важного фактора процесса развития и в осуществлении в полной мере всех прав человека» (статья 8). Этим стандартам необходимо придерживаться при формировании бюджета – национального, регионального или местного. На практике часто приходится внедрять различные типы участия и институциональные механизмы, начиная с прямого участия в процессе принятия бюджетных решений (например, референдумы по вопросам превышения государственных бюджетных расходов) и заканчивая пассивным участием (например, население информируют о том, что должно произойти и какие бюджетные решения приняты).

Вставка 35**Роль гражданского общества в бюджетировании на основе прав человека и в планировании в области развития**

- Повышение информированности общества по вопросам, затрагивающим маргинализированные группы населения;
- Использование показателей и другой информации для оказания влияния на политические рамки и бюджетные ассигнования;
- Поддержка инициатив по повышению бюджетной грамотности среди представителей законодательной власти и населения;
- Повышение информированности о работе правительства;
- Участие институтов управления в процессе расширения прав и возможностей маргинализированных групп населения посредством деятельности по информированию и укреплению потенциала.

Содержание бюджета и права человека

Для оказания влияния на бюджет с точки зрения прав человека важно увязать включенные в бюджет программы с обязательствами государства по осуществлению прав человека. Теоретически программы должны быть разработаны с учетом обязательств государства в области прав человека и финансироваться из бюджета. Из этого следует, что необходимо провести анализ ситуации с точки зрения прав человека, чтобы выявить области развития и управления, установить проблемы, связанные с осуществлением прав человека, сформулировать стратегии, просчитать расходы на реализацию политических мер и включить необходимые ресурсы в бюджет, чтобы преодолеть выявленные проблемы (рисунок XV). Например, страна с низким уровнем грамотности и низкой посещаемостью школ среди девочек (или детей из целевых групп населения) может ввести специальные программы с целью осуществления прав человека и обеспечить обязательное бесплатное начальное образование. В том числе, например¹⁸, может быть принята программа школьного питания, которая поможет привлечь и удержать в школе детей из бедных и других целевых сообществ (что также будет способствовать улучшению качества питания и здоровья этих детей), программа по повышению уровня информированности, финансовые стимулы в виде программ денежных переводов¹⁹, направленных на повышение зачисления в школы девочек и мальчиков, а также рост грамотности среди взрослых.

Такие страны, как Индия и Бразилия, принимают подобные меры с целью повышения образовательного уровня среди целевых групп населения. В Индии эти программы четко ориентированы на

выполнение обязательств государства по осуществлению права на образование. Соответственно, их показатели эффективности (например, доля детей, охваченных государственными программами дополнительного питания) будут полезны в процессе отслеживания прогресса в осуществлении прав человека. В рамках, представленных в настоящем Руководстве, это будут преимущественно показатели процесса, хотя некоторые структурные показатели также могут быть включены (вставка 36).

В других случаях возможности привязки обязательств в области прав человека к бюджетным инициативам могут быть ограничены. Например, во многих странах программы социального развития уже затрагивают некоторые вопросы защиты прав человека, но лишь косвенно, что ограничивает возможности внедрения новых программ, которые были бы непосредственно связаны с обязательствами государства. Кроме того, министерства финансов некоторых стран отрицательно относятся к использованию в своей работе методологии в области прав человека. В этом случае приходится использовать имеющиеся показатели и ориентиры, чтобы выявить проблемы в сфере защиты прав человека и провести анализ действующих программ и бюджетов с точки зрения обеспечения прав человека. Например, анализ бюджетных ассигнований в разные периоды времени и в разных секторах, а также соответствующие фактические модели расходов или структура и источники бюджетных доходов, позволяют выявить приоритетность тематики прав человека в стране. Аналогичным образом анализ социально-экономических показателей поможет увидеть изменения в реализации и осуществлении прав человека. Некоторые методики применения и трактовки показателей в этом контексте представлены далее.

18. Программа школьного питания под названием Midday Meal Scheme была принята в Индии после исторического решения Верховного суда в 2001 г., согласно которому правительство обязано было обеспечить готовым питанием всех детей в начальной школе.

19. См. Доклад независимого эксперта по вопросу о правах человека и крайней нищете Магдалены Сепульведы Кармоны (A/HRC/11/9).

Вставка 36

**Мониторинг содержания бюджета и права человека
– некоторые примеры**

Бюджет на образование

- Доля бюджета на развитие государственного и частного образования, которая тратится на начальное образование, включая прямые и косвенные расходы (например, транспорт, учебники, школьная форма), которые могут понести домохозяйства (Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статьи 2(1), 13 и 14);
- Чистый коэффициент приема и отсева учащихся в системе начального образования, в разбивке по уязвимым или маргинализированным группам населения и запрещенным основаниям для дискриминации (статья 2 (2));
- Временные рамки и охват, предусмотренный планом действий по внедрению обязательного бесплатного образования для всех (статья 14);
- Доля детей, охваченных государственными программами дополнительного питания (статьи 11 и 13).

Бюджет на правосудие и обеспечение правопорядка

- Доля бюджетных расходов, связанных с обеспечением правопорядка, которая направляется на обучение сотрудников правоохранительных органов в области прав человека;
- Доля сотрудников правоохранительных органов, прошедших обучение в области прав человека;
- Доля удовлетворенных запросов на юридическую помощь и бесплатных переводчиков, за год.

V. Интерпретация статистической информации с точки зрения прав человека

Как отмечается в Руководстве, чтобы сделать вывод о ситуации в области прав человека на международном, национальном и субнациональном уровнях, как правило, используются общедоступные социально-экономические показатели. Так делается, несмотря на отсутствие соответствующих концептуальных рамок для использования этих показателей в мониторинге

прав человека. В Докладе о человеческом развитии (2000 г.) ПРООН представлены некоторые аналитические практики и методологии по использованию доступной статистической информации, показывающей, как отказ в правах человека и неэффективность политики влияют на несоблюдение прав человека и сохранение неравенства в их осуществлении.²⁰

20. См. также Eitan Felner, "A new frontier in economic and social rights advocacy? Turning quantitative data into a tool for human rights accountability", *SUR-International Journal on Human Rights*, vol. 5, No. 9 (December 2008) и Eitan Felner, "Closing the 'escape hatch': a toolkit to monitor the progressive realization of economic, social and cultural rights", *Journal of Human Rights Practice*, vol. 1, No. 3 (2009).

V. >> Показатели в действии: осуществление и мониторинг

>> Интерпритация статистической информации с точки зрения прав человека

С такими показателями в области прав человека, которые изложены в настоящем Руководстве, эти аналитические практики и методологии могут внести существенный вклад в продвижение и мониторинг осуществления прав человека.

Использование социально-экономической статистики обычно предполагает, прежде всего, дезагрегирование имеющейся информации, начиная со средних значений по стране, затем данных по самым немногочисленным группам населения, объединенных общими характеристиками в области прав человека, и заканчивая данными на уровне отдельных лиц. Однако такая методика сбора, компиляции и дезагрегирования данных не всегда осуществима. Именно в этом случае рамки определения показателей, представленные

в Руководстве, становятся полезными для выявления важной информации, которая может быть необходима для проведения правильной оценки ситуации с правами человека. При этом отсутствие информации по соответствующим показателям само по себе может служить показателем отсутствия желания и намерения у носителей обязанностей обеспечивать соблюдение прав человека. Например, на это может указывать отсутствие информации по такому структурному показателю, как временные рамки и охват, предусмотренные политикой или планом мероприятий по искоренению дискриминации и всех форм насилия в отношении женщин (см. Главу IV, таблицу, посвященную насилию в отношении женщин), или, например, в случае, когда такие показатели процесса, как доля персонала пенитенциарных учреждений, в отношении

Рисунок XVI Три аспекта оценки прав человека



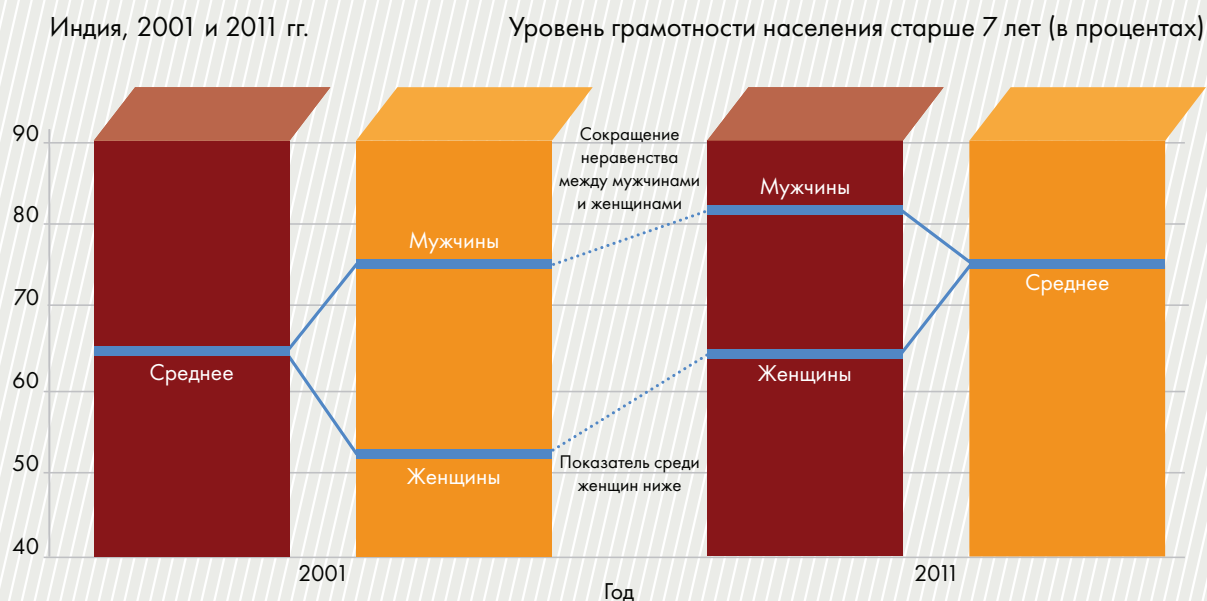
Источник: по материалам Доклада о человеческом развитии 2000 г., ПРООН.

которых официально проводится расследование по факту физического и нефизического насилия или преступлений в отношении задержанных или заключенных (включая пытки и превышение полномочий), а также доля этих расследований, приведших к дисциплинарным взысканиям или наказаниям (см. Главу IV, таблицу о праве не подвергаться пыткам и жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению и наказанию), не составляются и не распространяются.

Если показатели уже сформулированы, то анализ и оценка, объединяющие эти три аспекта, могут проводиться на постоянной основе, в частности, с использованием показателей результата и процесса. «Среднее значение» показывает общий прогресс по стране, следующая колонка отражает позитивные изменения в положении наиболее ущемленных в правах групп населения, и последняя – положительные изменения ситуации с неравенством между различными группами населения или регионами. ПРООН в своем Докладе о человеческом развитии 2000 г. указывает на значимость использования этих трех четких перспектив при изучении ситуации с правами человека (рисунок XVI).

Для примера рассмотрим полученные в результате переписи статистические данные по грамотности населения Индии в возрасте от семи лет. Это полезный показатель результата для отслеживания права на образование. В 2001 г. общенациональный уровень грамотности населения составлял 64,8 процента: 75,3 процента среди мужчин и 53,7 процента среди женщин. В 2011 г. средний уровень грамотности вырос до 74 процентов: 82,1 процента среди мужчин и 65,5 процента среди женщин. Итак, в среднем почти три четверти населения (от семи лет и старше) в 2011 г. умели читать и писать, тогда как в 2001 г. таких людей в Индии было примерно две трети населения. Перспектива изменения положения наиболее ущемленных в правах групп населения показывает, что в 2001 г. всего пять из десяти женщин были грамотными, тогда как среди мужчин грамотными были семеро из десяти. Хотя в 2011 г. женщины по-прежнему находились в более ущемленном положении, чем мужчины, разрыв в уровне грамотности сократился с 21,6 процентных пункта в 2001 г. до 16,7 процентных пункта в 2011 г. В то время как в 2001 г. на десять грамотных мужчин приходилось семь грамотных женщин, в 2011 г. количество женщин увеличилось

Рисунок XVII Визуализация трех аспектов на примере уровня грамотности в Индии



Источник: Главное бюро регистрации актов гражданского состояния и Комиссар по вопросам переписи населения, Индия, Предварительные данные о численности населения, Документ 1 из 2011 India Series 1 (глава 6).

V. >> Показатели в действии: осуществление и мониторинг

>> Интерпритация статистической информации с точки зрения прав человека

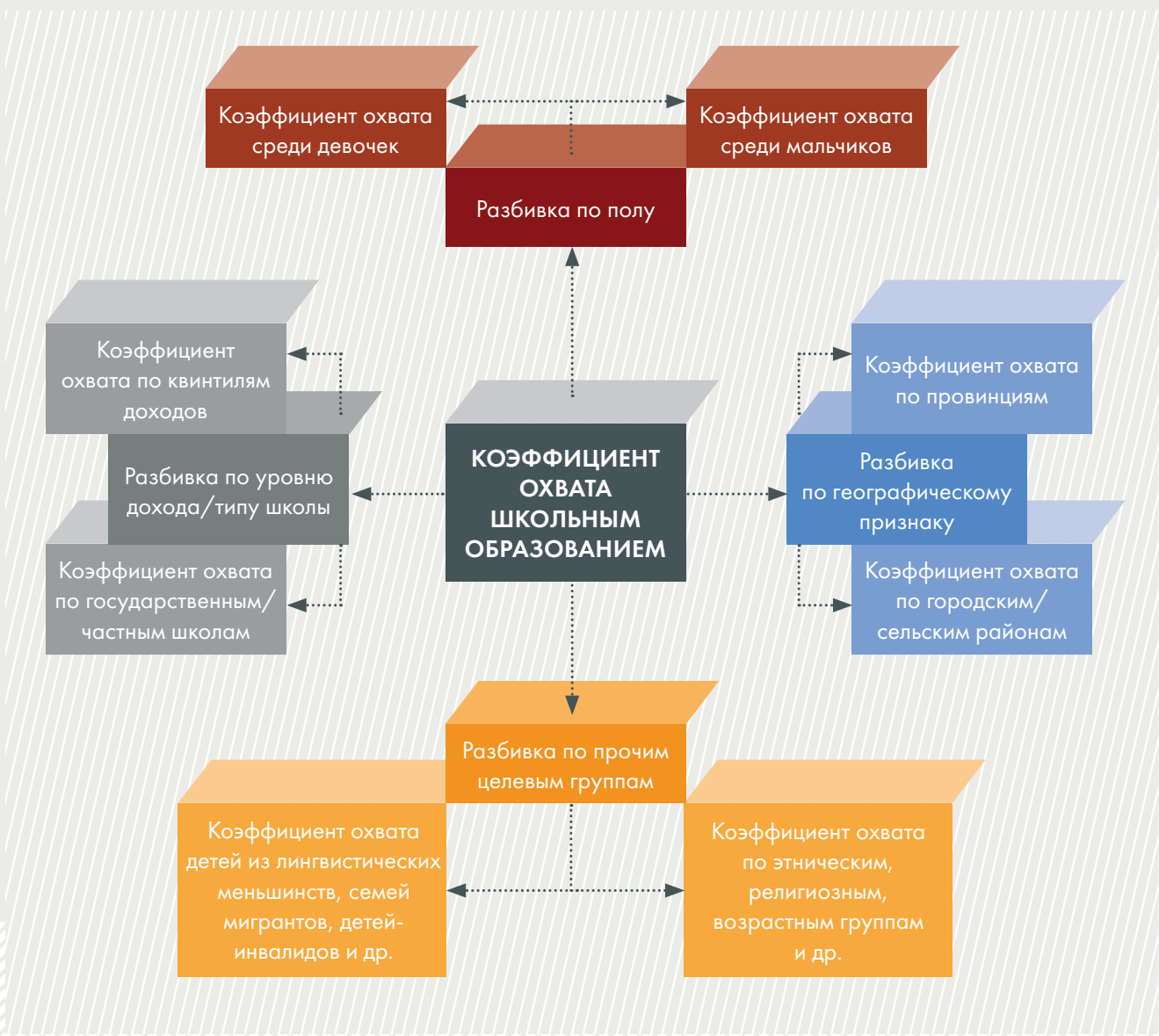
до восьми. Разрыв между мужчинами и женщинами с точки зрения грамотности сокращается, поскольку растет число грамотных женщин. Такой анализ и оценка, показанные на рисунке XVII, можно провести с использованием дополнительной дезагрегированной информации.

Рисунки XVIII и XIX – это еще две иллюстрации уровней дезагрегирования и анализа данных, которые могут быть рассмотрены для показателя охвата детей школьным

образованием при оценке осуществления права на образование, а также права на недискриминацию и равенство. Более того, в отличие от уровня грамотности (показатель результата), показатель охвата школьным образованием (показатель процесса) имеет преимущество, состоящее в более краткосрочном эффекте от мер по повышению уровня грамотности (путем увеличения охвата) или реализации плана действий по внедрению обязательного начального образования (структурный показатель).²¹

Рисунок XVIII

Дезагрегирование данных для проведения анализа неравенства и дискриминации



21. Статистику уровня грамотности обычно получают в результате анализа данных переписи или опроса населения. Это достаточно дорогостоящие методы, используемые лишь каждые пять или десять лет. Статистика охвата населения школьным образованием обычно подготавливается министерством образования и составляется ежегодно.

V. >> Показатели в действии: осуществление и мониторинг

>> Интерпритация статистической информации с точки зрения прав человека

Эти три аспекта – среднее значение, ущемление в правах и неравенство – и связанные с ними требования по дезагрегированию имеют равную значимость для поощрения и оценки реализации гражданских, культурных, экономических, политических или социальных прав. Например, статистические показатели по преступлениям и случаям насилия, такие как доля женщин или целевых групп населения с определенными характеристиками

(например, возраст, этническая принадлежность, благосостояние, образование) среди жертв насилия, станут точнее благодаря использованию трех направлений анализа. То же самое относится к показателям доли той или иной группы населения, занимающего руководящие должности в государственном или частном секторе экономики.²²

Рисунок XIX

Использование коэффициентов для анализа доступа к образованию

A

Чистый показатель охвата начальным школьным образованием

B

Чистый показатель охвата девочек начальным школьным образованием

C

Чистый показатель охвата начальным школьным образованием девочек из целевых групп (этническая группа/сельская местность)

Если $A > B$ и $B > C$ постоянно, это может указывать на проблемы с доступом к начальному образованию для девочек в целом и для девочек из целевых групп населения в частности. Дальнейший качественный анализ, впрочем, всегда будет полезен для понимания масштаба проблемы.

В целом эффективность оценки прав человека можно повысить благодаря использованию статистического анализа и сравнительного анализа на основе эталонных показателей для имеющихся показателей:

Анализ тенденций предполагает сравнение последовательных значений показателя за два или более временных периода. Например, один из показателей может отражать быстрое сокращение

уровня детской смертности (среднее), тогда как для определенных этнических групп этот уровень может оставаться прежним (ущемленные группы населения и неравенство). Также можно наблюдать несоответствие бюджетных ассигнований на отправление правосудия заявленной позиции государства и взятых им обязательств в этой области, с корректировкой на инфляцию.

22. Как отмечено в Главе III, процесс дезагрегирования сопряжен со значительными трудностями. В частности, для дезагрегирования данных важно знать, например, долю рассматриваемой (например, этнической) группы населения в общей численности населения, чтобы сделать точные глобальные выводы. В этом плане особое значение имеет перепись населения. Более того, дезагрегированный набор данных меньше того набора данных, из которого он был извлечен. Соответственно, в случае статистических выборок вероятность ошибки выборки (см. Глоссарий) будет выше.

Анализ коэффициентов предусматривает изучение связи между двумя показателями (переменные величины), измеренными в одних единицах. Например, коэффициент отношения количества девочек к количеству мальчиков, получающих начальное образование, рассчитывается как отношение количества девочек в начальной школе к количеству мальчиков в начальной школе.²³ Использование коэффициентов также имеет большое значение при анализе бюджета (см. раздел А 5 выше). Бюджетные данные по различным категориям расходов, например, государственные расходы, социальные или приоритетные расходы, могут указывать на относительную значимость, придаваемую определенным видам расходов в национальном или региональном бюджете (см. рисунок XX). Так, можно проанализировать коэффициенты, отражающие долю государственных расходов в ВВП или ВНД²⁴, долю расходов на образование в структуре госрасходов, долю расходов на начальное образование в структуре расходов на образование и т.д. Для повышения эффективности пропаганды политики могут быть установлены подходящие ориентиры, например, поставлена задача довести расходы на образование до 6 процентов от ВНД или увеличить расходы на начальное образование до 50 процентов от всех социальных расходов. Эти коэффициенты могут быть еще больше дифференцированы и проанализированы с точки зрения сравнения заложенных в бюджет сумм с фактическими расходами. Кроме того, отраженные в бюджете усилия по мобилизации доходов, предпринимаемые государством, могут быть также проанализированы с точки зрения

коэффициентов и тенденций. Например, можно проанализировать долю налогов в ВНД, а также насколько прогрессивной является мобилизация денежных поступлений (при которой преобладающим источником финансирования являются прямые налоги, а не косвенные, которые непропорционально влияют на бедные слои населения) и в какой степени сбалансированность бюджета влияет на равноправие между поколениями (большой и постоянный дефицит создает непомерную нагрузку на будущие поколения).

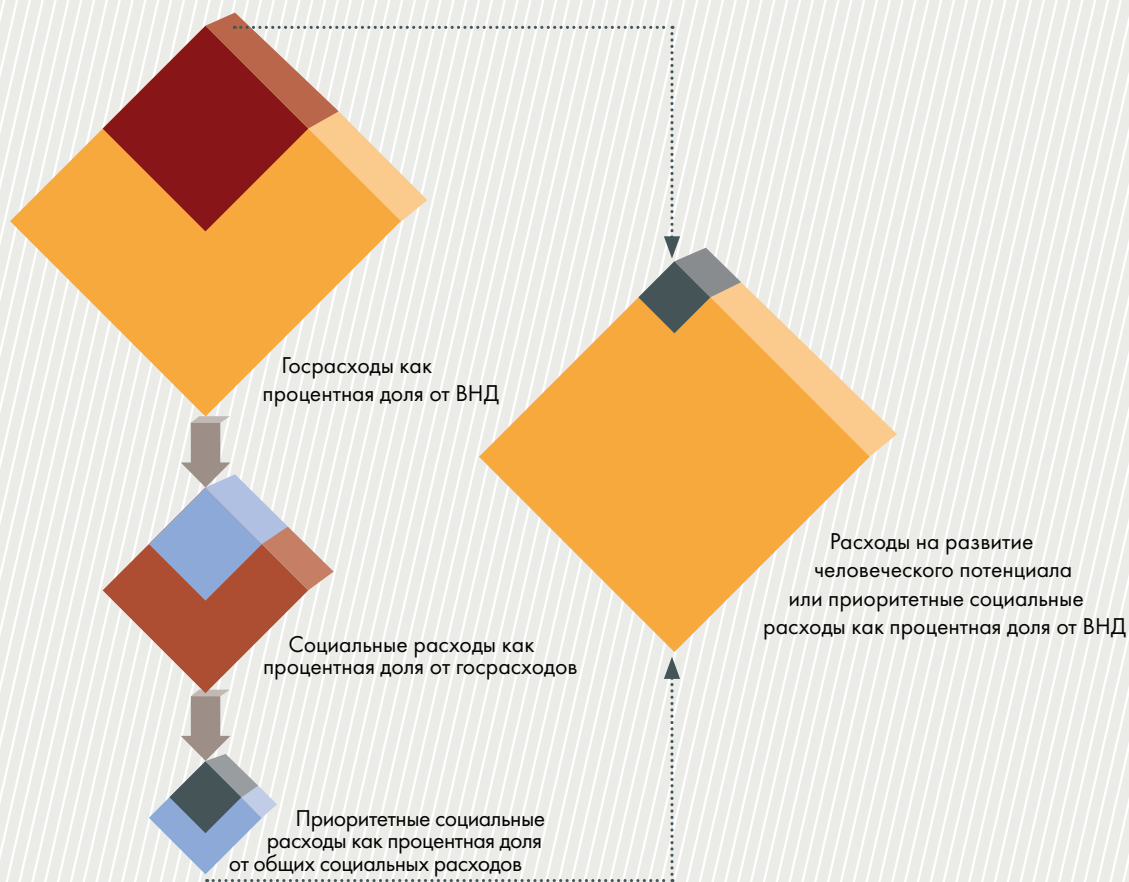
Перспективный статистический и эконометрический анализ позволяет выявить определяющие факторы и причины социальных последствий, уровни дискриминации, политические сценарии и их влияние на бюджеты. В отношении качественных показателей, соответствующих выявленным проблемам в области прав человека, может быть проведен статистический и эконометрический анализ, который позволит определить пробелы (с точки зрения защиты прав человека) в бюджете и политике. Кроме того, может быть проведено моделирование различных политических вариантов с целью выработки альтернативных мер, максимально ориентированных на решение проблем в области прав человека.²⁵

Использование доступной статистической информации позволяет осуществлять мониторинг соблюдения как экономических, социальных и культурных, так и гражданских и политических прав. Хотя все больше внимания уделяется использованию статистики при мониторинге выполнения государством обязательств по осуществлению экономических, социальных

23. Важно иметь в виду, что любое изменение значения, произошедшее со временем, может быть следствием изменения либо числителя, либо знаменателя, или того и другого (см. Глоссарий статистических терминов).
24. Валовой внутренний продукт (ВВП) – это совокупный показатель производства, равный сумме валовых стоимостей, произведенных всеми резидентами страны, плюс любые взимаемые налоги (за вычетом субсидий), не включенные в оценку производства. ВВП (на душу населения) часто используется как альтернативный показатель общего экономического благосостояния страны. При оценке способности государства мобилизовать и максимально эффективно использовать имеющиеся ресурсы (см. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 2(1)) предпочтительным показателем является валовой национальный доход (ВНД). ВНД – это ВВП за вычетом чистых налогов на производство и импорт, за вычетом доходов, вывезенных из страны, плюс соответствующие доходы, полученные гражданами страны из-за рубежа. ВНД идентичен показателю валового национального продукта, который раньше использовался в национальных счетах.
25. См. Индекс осуществления социальных и экономических прав на www.serfindex.org; а также Patrick Nolan Guyer and others, “Measuring the progressive realization of economic and social human rights in Brazil: A disaggregated economic and social rights fulfilment index”, Economic Rights Working Papers, No. 10 (University of Connecticut, Human Rights Institute, 2009).

Рисунок XX

Анализ показателей для расстановки приоритетов при планировании бюджетных расходов



Источник: Доклад о человеческом развитии, 2000 г., стр. 97.

и культурных прав, в частности «постепенному осуществлению», «максимальному использованию имеющихся ресурсов» (бюджетные показатели и анализ) и «минимальных жизненных стандартов» (определение национальных критериев бедности), улучшение доступности статистической информации

о насилии и безопасности, участии в общественных делах (например, в выборах и общественных мероприятиях), доступе к правосудию (например, юридической помощи) и правоприменению может повысить эффективность анализа и оценки соблюдения гражданских и политических прав.

C. Создание систем мониторинга прав человека

Мониторинг прав человека тесно связан с другими механизмами контроля, которые применяются международными, национальными и субнациональными административными учреждениями, например, мониторингом сельскохозяйственного производства и продовольственной безопасности, человеческого развития, отправления правосудия или даже результатов и влияния развития на уровне проектов. Система контроля за осуществлением прав человека базируется на действующих системах мониторинга с интеграцией в них правозащитного аспекта путем включения заинтересованных сторон – обладателей прав и носителей обязательств по их соблюдению – а также информации, важной с точки зрения осуществления и реализации прав человека. Таким образом, возникает необходимость в организационных мероприятиях по сбору и анализу информации с акцентом на определенные данные, отражающие ситуацию в области прав человека.

Качественная система мониторинга предусматривает четкое разделение между структурами, несущими административную ответственность за внедрение программ и предоставление по ним информации, и структурами, отвечающими за процесс мониторинга при реализации этих программ. Это разделение между генерацией данных и их использованием в механизмах мониторинга особенно важно при проведении оценки осуществления прав человека, поскольку внутренний конфликт интересов между этими двумя ролями может серьезно скомпрометировать подотчетность носителей обязательств и доверие к процессу.

При мониторинге осуществления прав человека необходимо сконцентрировать внимание на данных, касающихся соблюдения прав наиболее уязвимых

и маргинализированных групп населения. Это не противоречит принципу универсальности и целостности сферы прав человека. Смещение акцента со средних значений по стране или региону на показатели по уязвимым категориям населения, а в идеале – до уровня отдельных лиц, позволяет оценить степень дискриминации, или отсутствие равенства, или даже нарушение прав индивидуума, что является наиболее острой проблемой и вызывает наибольшую озабоченность при мониторинге осуществления прав человека. Кроме того, уровень благосостояния уязвимых и маргинализированных лиц или групп населения сам по себе служит показателем общего благосостояния и соблюдения прав всего населения.²⁶

Однако это не означает, что мониторинг прав человека – это только анализ дезагрегированной информации. Как отмечается в настоящем Руководстве, для осуществления мониторинга соблюдения прав человека в качестве инструмента, способствующего проведению достоверной оценки ситуации в области прав человека, необходим определенный набор показателей (с привязкой к стандартам в области прав человека), основанных как на средних значениях для всего населения, так и на информации, относящейся к конкретным случаям (см. Главу II).

Признание и включение этих элементов в системы мониторинга повышает их эффективность с точки зрения оценки и осуществления прав человека. При создании системы мониторинга и системы показателей в области прав человека на национальном уровне или усилении имеющихся механизмов с целью продвижения и мониторинга прав человека можно обозначить, помимо прочего, следующие этапы.

26. См. обсуждение, касающееся сопоставления средних статистических показателей и информации по конкретным случаям, в Главе I.

Рисунок XXI

Мониторинг прав человека на уровне страны – проверка фактов

АСПЕКТ	ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА	НЕНАДЛЕЖАЩЕЕ РЕАГИРОВАНИЕ
Политические обязательства	Политическая поддержка на высшем уровне или демократический режим, четко обозначенные обязательства в области прав человека	Отсутствие поддержки или недемократический режим, отсутствие учета вопросов защиты прав человека, размытость обязательств
Министерства и административные структуры	Четкий мандат и всеобъемлющий охват вопросов, осознание правозащитных обязательств, эффективная система сбора и предоставления данных	Дублирующие или размытые мандаты, отсутствие учета вопросов прав человека или их игнорирование, слабые возможности или нерегулярность сбора и распространения данных
Национальное правозащитное учреждение (НПЗУ)	Независимая, хорошо организованная, получающая достаточное финансирование, доступная структура, продуманный план по защите прав человека и высокий потенциал для мониторинга и анализа	Слабая и испытывающая нехватку ресурсов структура, или отсутствие структуры; непрозрачные и непостоянные планы по защите прав человека
Учреждения для отдельных уязвимых групп населения	Эффективные организации, обладающие потенциалом для осуществления мониторинга прав, равные возможности и благосостояние уязвимых групп населения	Слабая и испытывающая нехватку ресурсов структура, или отсутствие структуры; закрытая структура с нечетким мандатом и низким уровнем доверия
Национальное статистическое агентство	Независимая структура, механизм статистической оценки и распространения информации, обладающий возможностями для сбора и обработки поступающей из различных источников информации о правах человека	Необъективная, плохо финансируемая и скептически настроенная в отношении прав человека структура, нерегулярный сбор и распространение данных
Показатели и методология мониторинга	Установлены важные контекстно обусловленные показатели, эффективные методы сбора данных, регулярный анализ/представление докладов	Ненадлежащие/заимствованные показатели, неэффективные методы сбора данных и анализ, недоступность отчетов
Представление докладов и выполнение рекомендаций со стороны механизмов ООН по правам человека	Хорошо налаженная работа секретариата, эффективный консультационный процесс, своевременное представление докладов и выполнение рекомендаций	Специальные механизмы, отсутствие единого или какого-либо консультационного процесса, нерегулярное представление докладов или их полное отсутствие
Участие заинтересованных сторон и организаций гражданского общества	Хорошо финансируемые, независимые, заметные организации гражданского общества, знающие инструментарий и методiku работы ООН	Слабое, ограниченное в возможностях гражданское общество, нерегулярные и противоречивые доклады, низкий уровень информированности о работе ООН
Свобода СМИ и мотивация	Независимые, решительные и реагирующие СМИ, разбирающиеся в тематике прав человека	Контролируемые или пассивные и створчивые СМИ, ограниченный охват и уровень доверия
Право на информацию	Принят и равным образом исполняется соответствующий закон	Не установлено законом или плохо обеспечено

Источник: При содействии Марка Оркина, эксперта на консультациях УВКПЧ и бывшего генерального директора статистической службы Южно-Африканской Республики.

ЭТАП 1 / ОПРЕДЕЛЕНИЕ УЧАСТНИКОВ ПРОЦЕССА МОНИТОРИНГА

Прежде всего, необходимо выявить различные институциональные и неинституциональные заинтересованные стороны, которые будут участвовать в процессе мониторинга в качестве поставщиков информации, независимых специалистов по интерпретации доступной информации или конечных пользователей этой информацией, чтобы определить требования и обеспечить мониторинг осуществления прав человека. Такими сторонами, помимо прочих, могут быть административные ведомства, в том числе соответствующие министерства, национальные правозащитные учреждения, соответствующие организации гражданского общества, группы защиты потребителей и прочие социальные группы, включая парламентские комитеты и обладателей прав в целом. В процессе также может быть задействовано УВКПЧ или другие структуры ООН.

Участники процесса мониторинга должны объединиться и внести свой вклад в этот процесс благодаря своим профессиональным навыкам и взглядам, основанным на взаимодополняемости целей (например, рассмотрение различных аспектов права) и методах сбора информации (министерства отвечают

за административные данные, статистические агентства – за данные опросов, а НПЗУ или ОГО – за данные на основе событий). Также важно определить независимую организацию, которая займется анализом/трактовкой имеющейся информации с точки зрения прав человека и, возможно, будет руководить этой работой и координировать деятельность других участников. Такой организацией может стать НПЗУ или правозащитная ОГО. Например, соответствующая государственная структура, или министерство сельского хозяйства, или министерство здравоохранения могли бы отвечать за генерирование информации по программам, направленным на выполнение обязательств государства по осуществлению права на питание, ОГО могли бы отслеживать и собирать информацию о случаях ущемления прав, а НПЗУ или соответствующая ОГО – интерпретировать поступающую информацию. Эти структуры будут иметь четкие, но взаимодополняющие функции в процессе мониторинга осуществления прав человека. Более того, сам процесс утверждения организаций и их сфер ответственности, а также сбора информации должен соответствовать общим нормам участия, прозрачности и подотчетности (см. Главу III).

ЭТАП 2 / ОКАЗАНИЕ ПОМОЩИ НАЦИОНАЛЬНЫМ МЕХАНИЗМАМ МОНИТОРИНГА

В рамках второго этапа необходимо объединить различных локальных участников для мониторинга осуществления прав человека. Процесс должен проводиться на национальном уровне и быть в достаточной степени децентрализованным, а также инклюзивным и учитывающим интересы различных сторон. Только в

этом случае информация, используемая при мониторинге прав человека, может оказаться эффективной и внести вклад в осуществление прав человека. Группой заинтересованных сторон может руководить независимая структура (например, НПЗУ или соответствующая ОГО), как указано на Этапе 1.

ЭТАП 3 ВЬЯВЛЕНИЕ КРУПНЫХ УЯЗВИМЫХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ

Желательно, чтобы в каждой стране была проведена оценка наиболее крупных уязвимых и маргинализированных групп по слоям населения и по регионам. Возможно, что различные слои населения будут идентифицированы как уязвимые в зависимости от различных атрибутов прав человека. Например, что касается права на питание, то в некоторых случаях наиболее уязвимой с точки зрения продовольственной безопасности и защиты прав потребителей категорией населения могут быть дети (например, если речь идет о наличии опасных токсинов в продукции, предназначенной для питания детей), тогда как коренные народы, скорее всего, будут страдать от невозможности создать достаточные запасы продовольствия, а также от

недоступности продовольственных ресурсов, когда они лишаются возможности охотиться, ловить рыбу или возделывать исконные земли. Процесс выявления уязвимых групп населения с использованием определенных критериев также должен соответствовать рекомендациям международных и национальных механизмов в области прав человека. Кроме того, он должен базироваться на общих нормах участия, прозрачности и, если необходимо, учитывать потенциальную самоидентификацию индивидуумов или групп (см. Главу III, раздел А). В результате появится профессиональная группа для мониторинга прав человека, а также можно будет провести оценку необходимости дезагрегирования выявленных показателей.

ЭТАП 4 АКЦЕНТ НА НЕДИСКРИМИНАЦИИ И ДОСТУПНОСТИ

В ходе мониторинга прав человека особое внимание должно быть уделено показателям, которые оценивают степень влияния дискриминации отдельных граждан и групп населения на масштабы реализации их прав человека. Следовательно, понятие «доступность» в сравнении с простым «наличием» приобретает особое значение для рамок мониторинга в области прав человека.²⁷ Например, недостаточно обеспечить наличие ресурсов и услуг, имеющих отношение

к реализации прав человека: не менее важно обеспечить их доступность для всех, следуя принципам недискриминации и равенства. Таким образом, важно выявить нужную информацию о дискриминации и проконтролировать механизмы генерирования данных, которые собирают, систематизируют и предоставляют такую информацию в виде соответствующих показателей.

27. Понятие «доступности» подразумевает физический, экономический и недискриминационный доступ, мониторинг которого, возможно, необходимо проводить.

ЭТАП 5 СОЗДАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ СБОРА И ДЕЗАГРЕГИРОВАНИЯ ДАННЫХ

Для работы системы мониторинга прав человека, как и любой другой системы мониторинга, нужен определенный институциональный потенциал и соответствующие методологии сбора и анализа данных. Для целей мониторинга прав человека данные могут базироваться на различных источниках и методах сбора информации, которые дополняют друг друга. Это могут быть данные на основе событий; социально-экономическая и административная статистика (административные данные, статистические опросы и перепись); исследования общественного мнения и данные, основанные на экспертных заключениях (см. Главу III). Каждый

из этих источников может требовать отдельной методики сбора и анализа информации. Также необходимо будет иметь данные с разбивкой по полу, основным возрастным группам населения, регионам (включая сельские и городские районы), инвалидности и, если возможно, по другим демографическим группам, включая расовые, этнические и религиозные группы, меньшинства, беженцев, перемещенных внутри страны лиц и мигрантов. При создании системы мониторинга прав человека важно оценить проблемы, связанные с имеющимся потенциалом предоставления значимых данных, и определить способы их решения.

ЭТАП 6 ПЕРИОДИЧНОСТЬ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ДОКЛАДОВ, ПУБЛИКАЦИЯ, ОБЩЕСТВЕННЫЙ ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ И ПРИНЯТИЕ ПОСЛЕДУЮЩИХ МЕР

Поскольку осуществление прав человека – это длительный процесс, то следует проводить мониторинг защиты и продвижения прав человека. Таким образом, необходимо получать информацию для отслеживания соответствующих прав на постоянной основе, за разные периоды времени, предпочтительно на основе упорядоченных во времени наблюдений. Это поможет контролировать динамику случаев нарушения прав человека, постепенную реализацию прав и выполнение рекомендаций международных и национальных механизмов в области прав человека.

Система мониторинга прав человека также предполагает доступ для всех заинтересованных сторон, в частности правообладателей, к информации об осуществлении прав. Для этого необходимо наличие рамок с графиком публикации и распространения важной информации. Что касается последующего принятия мер на основе результатов мониторинга, то должен существовать отлаженный процесс, в котором будут задействованы законодательные органы, СМИ и прочие контролирующие структуры, использующие имеющуюся информацию в качестве инструмента для повышения осведомленности о правах и обязанностях, для более эффективного

V. >> Показатели в действии: осуществление и мониторинг

>> Создание систем мониторинга прав человека

формулирования правообладателями своих требований и для проработки наиболее соответствующих политических мер во исполнение обязательств их носителей.

В отличие от этапа информирования, для успешного осуществления прав человека необходима стратегия, предусматривающая повышение уровня ответственности за осуществление процесса реализации прав человека заинтересованными сторонами на местном уровне; идентификацию

и адаптацию набора инструментов, значимых в контексте, но без ущерба для принципа универсальности стандартов в области прав человека; а также процесс, который повысит потенциал определенных структур (например, НПЗУ и статистических агентств по сбору, компиляции и стандартизации данных) для проведения объективного мониторинга выполнения обязательств в области прав человека носителями этих обязательств.

Дополнительные материалы для чтения

ООН и другие международные организации:

- ▶ Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Универсальный указатель по правам человека. См. www.universalhumanrightsindex.org.
- ▶ Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, документация по универсальному периодическому обзору. См. www.ohchr.org/ru/hrbodies/upr/pages/Documentation.aspx (дата обращения 20 июня 2012 г.).
- ▶ Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, учебные материалы по правам человека, касающиеся бюджетного мониторинга, анализа и защиты прав (2011 г.) (для внутреннего пользования, доступны по запросу).
- ▶ Продовольственная и сельскохозяйственная Организация Объединенных Наций, *Budget work to advance the right to food* (Rome, 2009).
- ▶ Программа развития Организации Объединенных Наций, портал по оценке управления: www.gaportal.org.
- ▶ *The United Nations Rule of Law Indicators: Implementation Guide and Project Tools* (United Nations publication, Sales No. E.11.I.13).
- ▶ Siobhán McInerney-Lankford and Hans-Otto Sano, *Human Rights Indicators in Development – An Introduction* (Washington, D.C., World Bank, 2010).

Правительство и гражданское общество:

- ▶ Шведское агентство по координации политики в интересах инвалидов Handisam. "National human rights indicators – small windows onto a wider context", Handisam Series (2011). Доступно на: www.handisam.se.
- ▶ Patrick Ball, *Who Did What to Whom? Planning and Implementing a Large Scale Human Rights Data Project* (Washington, D.C., American Association for the Advancement of Science, 1996). Доступно на <http://shr.aaas.org/Ball/contents.html> (дата обращения 20 июня 2012 г.).
- ▶ Центр экономических и социальных прав, *Информационные бюллетени по странам*. www.cesr.org.

