

ВВЕДЕНИЕ

“*Тема вашей работы, «Статистика, развитие и права человека», – это не что иное, как поиск науки о человеческом достоинстве. Это жизненно важный поиск. Когда цель – искоренение страданий людей и соблюдение прав человека, для такой задачи недостаточно одних только слов. Чтобы выполнить эту работу, необходимы проверенные методы, тщательно проработанные техники и эффективные механизмы.*

Мэри Робинсон¹

В последние годы со стороны разных заинтересованных лиц, в том числе правозащитников и разработчиков политики на национальном и международном уровне, растет запрос на показатели для использования при оценке, а также для продвижения и реализации прав человека. В настоящей публикации предпринята попытка частично удовлетворить эту потребность путем разработки справочного ресурса, который предлагает рабочие инструменты, включая подход к определению количественных и качественных показателей и соответствующую методологию для обеспечения объективной и комплексной оценки в области прав человека.

В целом концепция измерения прав человека основана на идее, которую однажды точно сформулировал выдающийся мыслитель и практик в области развития Дж. К. Гэлбрейт: «Если что-то не сосчитать, то это, скорее всего, не заметят». С другой стороны, и в другом контексте, можно развить эту мысль и предположить, что «то, что может быть измерено, может быть сделано».² Суть этого подхода состоит в признании того, что для управления процессом изменений, направленных на достижение конкретных социально значимых целей, нужно сформулировать задачи, соответствующие этим целям, мобилизовать необходимые ресурсы, а также определить инструменты и механизмы в области политики, которые обеспечат эффективное использование ресурсов для получения запланированных результатов. Иными словами,

необходима актуальная информация, например, в формате статистических данных, показателей или коэффициентов, для проведения ситуационного анализа, разработки государственной политики, мониторинга прогресса, измерения достижений и оценки общих результатов.

Применение показателей поможет обеспечить более точную и продуктивную коммуникацию. Показатели позволяют наиболее эффективно документировать информацию, что, в свою очередь, облегчает процессы мониторинга и контроля вопросов и результатов. Четко сформулированные показатели могут улучшить общественное понимание политических проблем и компромиссов в области политики, а также способствуют достижению согласия по вопросам социальных приоритетов. Более того, при правильном использовании информация и статистические данные могут стать мощным инструментом для развития культуры подотчетности и прозрачности в целях социально значимого прогресса.

Во всех этих случаях необходимо выработать и адаптировать показатели в соответствии с конкретными задачами, которым они должны служить, чтобы использовать их наиболее эффективно. Для получения максимальной отдачи показатель должен быть теоретически обоснован и эмпирически подтвержден на основе проверенной методологии сбора и обработки данных, а также соответствовать тому контексту, в котором он применяется.

1. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека (1997-2002 гг.) в своем обращении на Конференции Международной ассоциации по официальной статистике «Статистика, развитие и права человека», Монтре, Швейцария, сентябрь 2000 г.
2. Дуглас Дафт, Генеральный директор Coca-Cola, в докладе Программы развития ООН, Доклад о человеческом развитии за 2000 г.: Права человека и развитие (Oxford and New York, Oxford University Press, 2000), стр. 126.

ЗАЧЕМ НУЖНЫ ПОКАЗАТЕЛИ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА?

Потребность в показателях в области прав человека и их применение – это часть расширенного процесса систематической работы по осуществлению, мониторингу и реализации прав. Наряду с национальными планами действий в области прав человека, базовыми исследованиями и подходами к развитию и надлежащему управлению на основе прав, контролирующей деятельностью механизмов ООН в области прав человека, а также региональных и национальных институтов в области прав человека, показатели обеспечивают конкретные практические инструменты для соблюдения прав человека и измерения их осуществления. Общеизвестно, что нужно переходить от использования общих статистических данных к формулированию отдельных показателей для использования в области прав человека. Общие статистические данные зачастую являются косвенными, отсутствует понимание того, как их применять, при этом специализированные показатели включены в соответствующие нормативные рамки в области прав человека и могут быть более эффективно использованы и интерпретированы потенциальными пользователями этих данных.

Идея использования показателей не является новой или незнакомой для международного сообщества в области прав человека, а ряд договоров содержат ссылки на статистическую информацию (Глава I, раздел E). Показатели рассматриваются как полезный инструмент для формулирования и предъявления претензий уполномоченным органам, а также для разработки политики и программ, которые обеспечивают реализацию прав человека. Например, в работе договорных органов ООН в области прав человека использование

соответствующих показателей – это способ помочь государствам-участникам предоставить точную и актуальную информацию договорным органам и помочь им в оценке прогресса в выполнении своих обязательств в рамках договоров. На страновом уровне национальные правозащитные учреждения (Глава V) и даже суды (вставка 1) призывают использовать показатели для оценки прав человека. Прежде всего, применение соответствующих показателей – это способ помочь государствам оценить свои достижения в обеспечении прав человека.

Стандарты и принципы в области прав человека в формате основанного на ценностях нормативного изложения, по сути, закреплённого на юридическом языке договоров, не всегда можно использовать непосредственно при разработке и внедрении политики. Их необходимо преобразовать в более реальную и рабочую концепцию. В действительности, правозащитникам нужно иметь в своем распоряжении подход, методологию и конкретные инструменты, которые позволят улучшить коммуникацию с более широким кругом заинтересованных сторон, формально знакомых или нет с темой прав человека. В то же время важно, чтобы концепция, выработанная таким образом, была тщательно проанализирована правозащитным сообществом, а также другими участниками дискуссии, которые, возможно, играют более важную роль или непосредственно участвуют в осуществлении прав человека (например, ответственные за разработку политики). Именно этот разрыв между теорией и практикой, как ожидается, будет сокращен путем определения соответствующих показателей в области прав человека.

Вставка 1 **Использование статистических показателей в судах**

Статистические данные используются в национальных и международных трибуналах и судах для оценки потенциальных нарушений национальных и международных норм в области прав человека. Анализ «системной дискриминации», проведенный Верховным судом Канады, подчеркивает значение статистических данных для подтверждения фактов дискриминации. В 1987 г. в деле организации *Action Travail des Femmes* против Канадской национальной железной дороги Верховный суд использовал государственную статистику по занятости, в частности, касающуюся участия женщин в рынке труда (доля управленческих и других позиций, занимаемых женщинами), для оценки возможных дискриминационных практик в компании «Канадская национальная железная дорога».

В 2004 г. Конституционный суд Колумбии обязал правительство страны предоставить подробную информацию о правах внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) и касающейся их политики. Суд подтвердил, что правительство не смогло предоставить необходимые ресурсы и создать институциональный потенциал для соблюдения их прав. Суд постановил разработать и использовать количественно измеримые и сопоставимые показатели для формирования культуры подотчетности. В частности, показатели должны были помочь:

- В проведении оценки эффективности государственной политики, в том числе влияния восстановительных мер;
- В измерении реализации прав на каждом этапе перемещения, особенно прав детей, женщин, инвалидов, представителей коренных народов;
- В фокусировании на наиболее существенной информации и ее предоставлении с учетом использования ресурсов.

В результате правительство Колумбии утвердило механизм оценки, включающий показатели для измерения прогресса в реализации прав ВПЛ, в том числе прав на питание, здоровье, образование, свободу и безопасность.

Источники: M. Potvin, "The role of statistics on ethnic origin and 'race' in Canadian antidiscrimination policy", *Международный журнал социальных наук*, том 57, № 183 (март 2005 г.), стр. 27–42; J. Rothring and M. Romero, "Measuring the enjoyment of rights in Colombia", *Вынужденная миграция*, № 30 (апрель 2008 г.), стр. 64–65; M.J. Cepeda-Espinosa, "How far may Colombia's Constitutional Court go to protect IDP rights?", *Вынужденная миграция, специальное издание* (декабрь 2006 г.), стр. 21–23.

Несмотря на серьезные основания для использования количественных и качественных показателей для обеспечения мониторинга прав человека необходимо

помнить, что любой показатель – это всего лишь инструмент. При правильном формулировании и использовании высококачественных данных

показатель полезен в той мере, в которой он повышает эффективность оценки в области прав человека. Он может повысить ее объективность и прозрачность, а также обеспечить конкретную методологию последующих действий.

Несмотря на то что показатель – это инструмент для поддержки качественных, описательных, юридических, квази-юридических и других комплексных оценок, он не может их заменить, и тем, кто им пользуется, необходимо понимать эти ограничения. «Многие согласны с физиком XIX века Лордом Кельвином, в честь которого названа единица измерения абсолютной температуры: он утверждал, что измерение чего-либо приносит дополнительные знания. Это действительно так в естественных науках. Но если речь идет о людях, большой объем данных иногда приносит меньше правды».³ Это особенно справедливо в области прав человека, где пользователи и поставщики данных должны хорошо знать об опасностях и возможном

неправильном использовании статистики. Существует много примеров использования данных по различным группам населения для поддержки геноцида и других случаев нарушения прав человека (вставка 9, Глава III).

Учитывая эти риски, нужно ли тем, кто работает в области прав человека, отказаться от использования статистики и сбора данных? Руководство утверждает, что, напротив, такие риски требуют более широкого участия заинтересованных сторон в измерении и документировании в области прав человека. Кроме того, статистическая информация уже используется в системах отчетности и мониторинга по правам человека на международном, региональном и национальном уровне. В настоящем Руководстве говорится о связи между правами человека и статистикой, а также предлагается набор инструментов для усовершенствования национальных статистических систем и обеспечения более системного осуществления и мониторинга прав человека.

ЦЕЛЕВАЯ АУДИТОРИЯ РУКОВОДСТВА

Цель настоящего Руководства – объединить материалы, касающиеся концептуального, методологического и эмпирического аспектов подхода, лежащего в основе выявления контекстно обусловленных показателей для продвижения и мониторинга прав человека. В Руководстве представлены элементы рамок для укрепления потенциала систем по мониторингу прав человека и содействия в использовании соответствующих инструментов при разработке политики, ее внедрении и контроле ее выполнения (рисунок 1).

Руководство адресовано всем тем, кто разделяет приверженность делу продвижения прав человека и кто наделен прямыми или косвенными

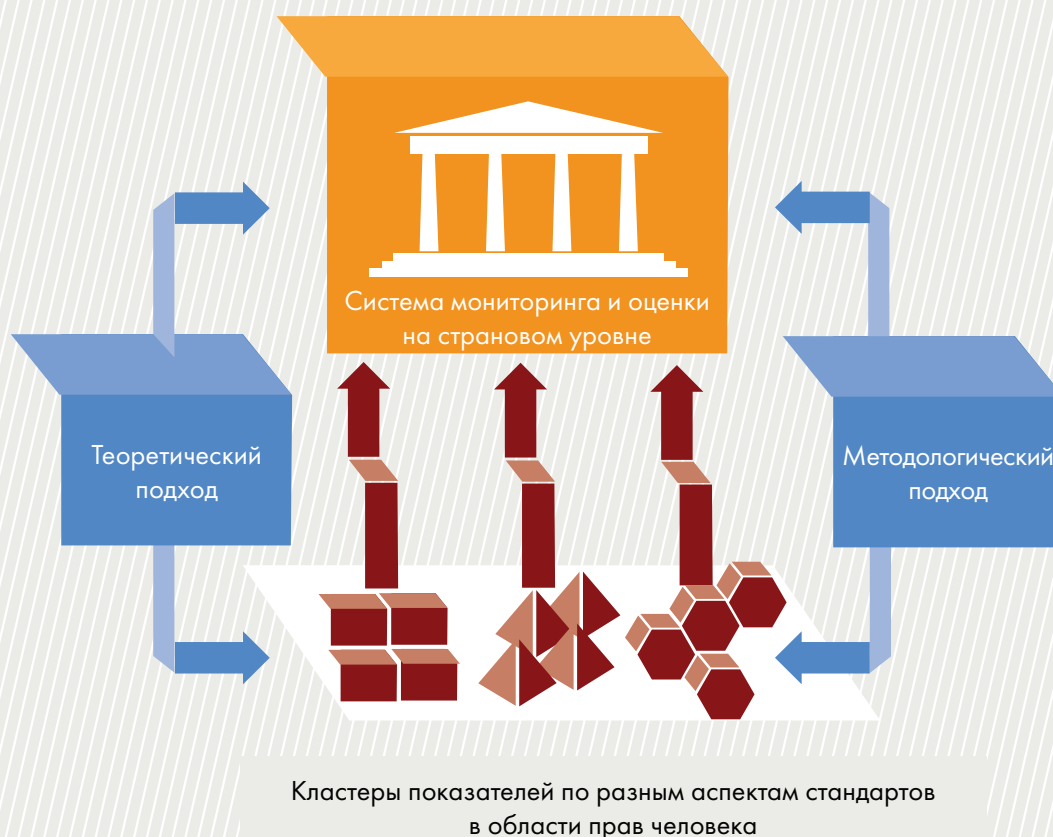
полномочиями для решения вопросов, связанных с правами человека, в своей повседневной деятельности.

Настоящая публикация предназначена для заинтересованных сторон, участвующих в определении, сборе и использовании показателей для продвижения и мониторинга прав человека на национальном уровне. Она адресована национальным институтам по правам человека, системе ООН по правам человека в целом и ее договорным органам в частности, государственным учреждениям, ответственным за доклады по выполнению договоров в области прав человека, а также тем, кто отвечает за разработку политики и

3. "International rankings: Wrong numbers – Global league tables are interesting, but not always reliable", *Economist*, 6 January 2011.

Рисунок 1

Практические инструменты для измерения и осуществления прав человека



различных министерствах, органам власти разного уровня, статистическим агентствам, практикам в области развития, организациям гражданского общества и международным организациям, наделенным мандатом для продвижения прав человека.

В результате, без ущерба для отдельных аспектов прав человека материал представлен в нетехническом комплексном формате, чтобы донести его до всех потенциальных читателей, которые не знакомы со сферой прав человека и национальными и международными механизмами в этой области.

СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Работа над показателями в области прав человека в Управлении Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) началась в ответ на запрос межкомитетского совещания договорных органов, которому требовалось содействие в анализе и использовании статистических данных в докладах государств-участников, с тем чтобы оценить их соответствие ратифицированным договорам в области прав человека. В ответ на этот запрос УВКПЧ провело обширное исследование литературы и распространенной практики международных организаций и организаций гражданского общества по использованию количественных данных для мониторинга прав человека.⁴ Затем с участием группы экспертов были разработаны концептуальные и методологические рамки для определения показателей в области прав человека, целесообразных с точки зрения применения. Эти рамки были представлены на межкомитетском совещании в июне 2006 г. и пересмотрены в июне 2008 г., когда межкомитетское совещание рекомендовало разработать справочные материалы и инструменты для их распространения и практического применения, а также продолжить вовлечение в эту работу заинтересованных сторон в области прав человека на национальном уровне.⁵

Были разработаны перечни иллюстративных показателей по отдельным правам человека – гражданским, политическим, экономическим, социальным и культурным. Затем была проведена валидация этих показателей, которая на начальном этапе предусматривала обсуждение с группой международных экспертов, включая сотрудников договорных органов, специальных докладчиков Совета по правам человека, ученых и представителей гражданского общества и международных

организаций. Также были организованы дискуссии с заинтересованными сторонами на национальном уровне, в том числе с учреждениями в области прав человека, разработчиками политики и агентствами, которые отвечают за отчетность по выполнению договоров в области прав человека, представителями гражданского общества. Дискуссии, на которых были собраны комментарии участников, прошли в формате региональных и национальных семинаров в странах Азии, Африки и Латинской Америки. Консультации также состоялись в Европе и Северной Америке.⁶ Комментарии участников дискуссий позволили скорректировать подход и сделать его более практическим и актуальным для работы в области прав человека на национальном уровне. Консультации предоставили платформу для того, чтобы заинтересованные стороны смогли больше узнать об использовании имеющейся статистической информации для оценки в области прав человека (Глава II, вставка 8). В продолжение этих мероприятий несколько организаций и стран из разных регионов с разным уровнем социального, политического и экономического развития приступили к работе по определению и использованию показателей для оценки прав человека на основе подхода, принятого УВКПЧ. Некоторые из этих инициатив представлены в Руководстве.

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и Комитет по правам человека, которые пересмотрели руководство по представлению докладов государствами-участниками, требуют, чтобы они выделили дезагрегированные статистические данные и показатели в отношении прав по двум пактам с учетом рамок и перечней иллюстративных показателей, представленных в настоящем Руководстве.⁷

4. Р. Малхотра и Н.Фазель, «Количественные показатели в области прав человека: обзор основных инициатив». Исследование представлено на Семинаре стран Северной Европы по исследованиям в области прав человека, Або, Финляндия, 10-13 марта 2005 г. Доступно по ссылке www.abo.fi/instut/imr/research/seminars/indicators/index.htm (дата обращения 30 марта 2012 г.). Хотя для работы договорных органов нужны как качественные, так и количественные показатели, основное внимание уделяется количественным показателям и статистическим данным.
5. В июне 2006 г. межкомитетское совещание высоко оценило справочный документ, в котором изложен подход к использованию статистической информации в работе договорных органов, и запросило у Секретариата проведение двухлетней валидации, в том числе путем пилотного использования показателей соответствующими комитетами и подготовки, где это целесообразно, дополнительных перечней показателей в сотрудничестве с подразделениями ООН. HRI/MC/2006/7 и HRI/MC/2008/3 лежат в основе настоящего Руководства.
6. Более подробная информация об этом процессе представлена в HRI/MC/2008/3. Комиссар по правам человека Совета Европы также подчеркивает значение этих рамок в публикации «Серьезное внедрение стандартов в области прав человека требует определения сравнительных показателей», 17 августа 2009 г. Доступно: www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/090817_en.asp.
7. См. E/C.12/2008/2 и CCRP/C/2009/1.

СТРУКТУРА РУКОВОДСТВА

Настоящая публикация состоит из пяти глав. В Главе I дано определение показателей в области прав человека, представлены примеры использования термина «показатель» и его различные категории, которые встречаются в литературе по оценке прав человека. В Главе II изложен концептуальный подход, принятый для определения показателей для различных стандартов и общих норм в области прав человека. Здесь говорится об основных характеристиках этого подхода, а также отмечается его гибкость при определении контекстуально значимых показателей для универсальных стандартов в области прав человека. Методологические рамки для сбора информации по установленным показателям представлены в Главе III, где изложены преимущества и недостатки различных механизмов получения данных и показано, как комплексный, но объективный, подход может быть использован для создания системы показателей, отражающей ситуацию с осуществлением прав человека и их реализацией в стране.

В Главе IV представлен анализ на основе этого подхода с выбором отдельных показателей и созданием таблиц с иллюстративными показателями по разным правам человека. Приложение I, где представлены метаданные по нескольким показателям, является неотъемлемой частью этой главы. Метаданные помогают разъяснить методологические (и некоторые концептуальные) вопросы применения показателей при проведении оценки прав человека на национальном уровне. Заключительная глава посвящена элементам возможного подхода к созданию национальной системы мониторинга прав человека. В ней говорится о потенциальном использовании подхода и установленных показателей, например, для последующего контроля за выполнением заключительных замечаний договорных органов и укрепления значимых процессов в области развития, включая бюджетирование и мониторинг выполнения программ с точки зрения прав человека. Кроме того, в ней говорится о выявлении заинтересованных сторон и их привлечении для создания объединений с целью реализации прав человека на локальном уровне. Также Руководство содержит глоссарий. Ниже представлена структура Руководства (рисунок II).

Рисунок II Структура Руководства



ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РУКОВОДСТВА

Базовая структура Руководства направлена на системную и комплексную трансформацию универсальных стандартов в области прав человека в контекстно обусловленные показатели. Этот подход предполагает использование объективной информации, которая является доступной или может быть собрана, для мониторинга соблюдения прав человека на национальном уровне. Читателю потребуется:

Понимание концептуального подхода с тем, чтобы определить показатели, сформировав начальное понимание нормативной базы в области прав человека;

Изучение альтернативных методов получения данных для выбранных показателей;

Применение и интерпретация цифр, которые соответствуют показателю, чтобы сформировать оценку ситуации в области прав человека.

Каждый из этих этапов рассматривается в главах или разделах, которые организованы таким образом, чтобы постепенно расширять знания о понятиях и методах для выполнения указанных этапов (рисунок II). Несмотря на взаимосвязь, главы Руководства достаточно автономны, чтобы их можно было прочитать в другой последовательности. Тем не менее, перед просмотром других материалов Руководства будет полезно ознакомиться с Главой II.

Для тех, кто знаком с правами человека, статистическими данными и показателями, широко используемыми для оценки в области развития и управления, было бы полезно начать с таблиц с иллюстративными показателями (Глава IV). В них представлены отдельные гражданские, культурные, экономические, политические и социальные права, которые часто упоминаются в договорах по правам человека. В этих таблицах связаны понятия и применение и представлены показатели, которые можно оценить с точки зрения соответствия конкретным странам. Информация по оперативным вопросам применения установленных показателей, представленная в метаданных по иллюстративным показателям (Приложение I), является неотъемлемой частью общего набора инструментов и помогает в интерпретации этих показателей.

Для тех, кого интересует использование утвержденных рамок для определения показателей по отдельным темам, касающимся прав человека, представлен пример в виде таблицы иллюстративных показателей по проблеме насилия в отношении женщин. С помощью этой таблицы показано, как можно применить этот подход в решении общих и тематических вопросов с точки зрения прав человека.

Несмотря на то что в настоящей публикации представлен ряд потенциальных показателей в области прав человека, она не должна быть статичной. Руководство является неотъемлемой частью поддерживаемого УВКПЧ онлайн ресурса с таблицами, сводками метаданных и другими регулярно обновляемыми документами.⁸

8. www.ohchr.org/RU/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx (дата обращения 30 марта 2012 г.).