

Оценка эффективности национальных институтов по правам человека

The International Council on Human Rights Policy (ICHRP) выражает благодарность Управлению Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), Министерству иностранных дел Нидерландов, Министерству иностранных дел Финляндии, британскому Министерству по делам международного развития (DFID), Шведскому агентству международного развития (SIDA), швейцарскому Федеральному министерству иностранных дел (DFAE), Фонду Форда (США), британской благотворительной организации «Христианская помощь» (Christian Aid) и британскому Католическому фонду содействия развитию зарубежных стран (CAFOD) за финансовую поддержку, оказанную этому проекту.

Оценка эффективности национальных институтов по правам человека

© The International Council on Human Rights Policy, 2005

Настоящий отчет является совместным изданием The International Council on Human Rights Policy (ICHRP) и Управления Верховного комиссара ООН по правам человека.

Перевод и публикация на русский язык осуществлен при поддержке Регионального Центра Программы Развития ООН в Братиславе. ICHRP и Управление Верховного комиссара ООН по правам человека не несут никакой ответственности за возможные ошибки и пробелы, допущенные при переводе оригинала на русский язык.

Позиция и взгляды авторов, отраженные в данной публикации не обязательно являются позицией Программы Развития ООН.

Адрес The International Council on Human Rights Policy: 48, chemin du Grand-Montfleury, P. O. Box 147, 1290 Versoix, Switzerland.

Оценка эффективности национальных правозащитных организаций, 2005.
Международный совет по правозащитной политике, Версуа, Швейцария.

Все права защищены.

Запрещается полное или частичное воспроизведение, хранение в информационных системах, или передача настоящего издания в любом виде и любыми средствами, в том числе механическими и электронными, а также посредством фотокопирования, звукозаписи и/или иным путем, без предварительного разрешения издателя.

Используемые в настоящей публикации названия географических единиц и стиль подачи материала ни в коей мере не являются косвенным выражением мнения ICHRP, Управления Верховного комиссара ООН по правам человека и Программы Развития ООН относительно юридического статуса любой страны, территории, или области, а также относительно юридического статуса их властей, или делимитации их внешних или внутренних границ.

ICHRP является некоммерческим фондом, зарегистрированным в Швейцарии.

ISBN 2-940259-77-1

Иллюстрация на обложке: © Совет попечителей Британского музея. Список царей Египта из храма Рамзеса II. Город Абидос, Египет. Эпоха 19-й династии, около 1250 г до н.э.

Дизайн и верстка: Фейруз Эль Том, специалист по научным исследованиям и издательскому делу в ICHRP.

Отпечатано в типографии «АТАР Рото Пресс», г. Вернье, Швейцария.

Чтобы заказать экземпляр этого отчета, обращайтесь в ICHRP по адресу:

48, chemin du Grand-Montfleury

P. O. Box 147, 1290 Versoix

Geneva, Switzerland

Телефон: (+41 (0) 22) 775 3300

Факс: (+41 (0) 22) 775 3303

E-mail: ichrp@ichrp.org

WWW-страницы: www.ichrp.org



СОДЕРЖАНИЕ

АВТОРЫ И УЧАСТНИКИ ПРОЕКТА	1
ПРЕДИСЛОВИЕ	3
ВВЕДЕНИЕ	5
Методология	5
Типы национальных правозащитных институтов	6
Парижские принципы	6
Факторы, способствующие эффективной работе НИПЧ	8
Оценка эффективности – эталоны и показатели	10
I. ЭТАЛОНЫ	13
1. Характер национального института	14
А. Независимость	14
В. Учреждение НИПЧ законом/Конституцией	16
С. Процедура назначения членов НИПЧ	16
D. Критерии членства в НИПЧ	17
Е. Членский состав НИПЧ	18
F. Профессиональные навыки и знания в области защиты прав человека	18
G. Отношения с гражданским обществом	19
H. Доступность	20
2. Мандат	21
А. Критический анализ существующих законов и законопроектов	22
В. Мониторинг ситуации с правами человека в стране	22
С. Мониторинг и консультации по вопросам соответствия международным стандартам, и сотрудничество с региональными и международными организациями	23
D. Образовательная и информационная деятельность в области защиты прав человека	24
Е. Прием жалоб и заявлений от отдельных лиц и групп заявителей	25
F. Мониторинг исполнения правительством рекомендаций НИПЧ	27
3. Подотчетность обществу	28
А. Ежегодный отчет по всем аспектам работы	28
В. Регулярные консультации со всеми заинтересованными организациями	29

II. ПОКАЗАТЕЛИ	31
1. Типы показателей	31
А. Количественные показатели	31
В. Качественные показатели	32
2. Согласованные показатели	32
3. Надежные и достоверные показатели	34
4. Интерпретация показателей	35
5. Показатели эффективности работы и влияния	38
А. Оценка ситуации с правами человека	38
В. Использование показателей для оценки работы НИПЧ	41
С. Использование показателей для оценки влияния	42
i) Оценка работы по рассмотрению жалоб	43
ii) Оценка учебных программ	44
iii) Оценка информационно-просветительских программ для общественности	46
ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ	49
Некоторые потенциальные недостатки показателей	51
Некоторые достоинства показателей	52
Заключение	52
ПОЛЕЗНЫЕ ССЫЛКИ В ИНТЕРНЕТЕ	55
О СОВЕТЕ	57

АВТОРЫ И УЧАСТНИКИ ПРОЕКТА

Проект отчета был подготовлен Ричардом Карвером, директором группы «Оксфорд медиа рисерч», которая занимается мониторингом СМИ в период перехода к демократии. Ранее он выполнял различные виды работ для таких известных международных правозащитных организаций, как "Статья 19" (Article 19), Международная амнистия и «Хьюмэн райтс уотч», а также консультировал многие неправительственные и межправительственные организации, в том числе общество «Фахаму», Международный институт содействия демократии и проведению выборов (IDEA), Секретариат Содружества и Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Ричард Карвер написал ряд книг о проблемах здоровья и развития, и труд по истории Малави после обретения независимости, а также был главным автором доклада Международного совета (ICHRP) «Национальные организации по правам человека: деятельность и законность» и доклада о состоянии национальных правозащитных институтов в Африке, подготовленного для Африканского центра содействия исследованиям в области проблем демократии и прав человека.

Чтобы содействовать проведению этого исследования, ICHRP через Управление Верховного комиссара ООН по правам человека разослал национальным правозащитным организациям специально разработанную анкету, и мы очень благодарны тем из них, что смогли прислать нам свои ответы – это правозащитные организации из Афганистана, Албании, Австралии, Колумбии, Фиджи, Германии, Греции, Корейской Республики, Люксембурга, Маврикия, Монголии, Непала, Нидерландов, Нигера, Нигерии, Палестины и Того.

До апреля 2004 года проектом руководил д-р Мохаммад-Махмуд Мохамеду, в то время занимавший в ICHRP пост директора по исследованиям. Завершил работу по проекту его преемник Жан-Николя Бёз.

Исследование проводилось под наблюдением группы консультантов, куда входили:

Брайс Диксон	главный комиссар Комиссии по правам человека Северной Ирландии (1999-2005);
Ким Форс	независимый исследователь, директор организации «Анданте – инструменты мышления АВ» (Andante – tools for thinking AV);
Имрана Джалаль	советник по правам человека в Региональной группе правозащитных ресурсов (RRRT), Фиджи; член Исполнительного совета ICHRP;
Зонке Майодина	заместитель председателя Южно-Африканской комиссии по правам человека;
Орест Новосад	координатор Отдела национальных правозащитных институтов, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека;

Ливингстон Севаньяна

исполнительный директор Фонда содействия правозащитным инициативам (FHRI), Кампала; главный консультант «Либра консалтантс Лимитед».

Проекты доклада рассылались сотрудникам многих национальных правозащитных институтов и работавшим с ними экспертам с просьбой высказать свое мнение и замечания. ICHRP хочет поблагодарить их всех за ценные комментарии. Очень полезный вклад в эту работу внесли: Тереза Альберо, Лидия Альпезар, Реми Борегар, Давид Фернандес Давалос, Харитини Дипла, Джон Дуайер, Николас Фейзел, Татьяна Федотова, Жерар Феллу, Иен Файн, Кирен Фитцпатрик, Анне-Мари Гарридо, Марианн Огар, Анна-Карин Хиид, Питер Хеллмерс, Ахмад Зия Янгари, Мел Джеймс, Майна Киай, Руби Мадан, Раджив Малхотра, Фироз Манджи, Аида Мария Новаль Родригез, Чиаран О Маолайн, Кристина Пападопулу, Сабина Пуиг, Д.Б. Зеетулсингх, Фрауке Зайденстикер, Крис Сидоти, Пэдди Слоун, Джон Сауталан, Нэнси Тид и Шивани Верма.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Национальные институты по правам человека (НИПЧ) сейчас, без сомнения, рассматриваются в качестве незаменимых партнеров в деле защиты прав человека и пропаганды идеалов правозащитной деятельности на национальном и региональном уровнях. Не в последнюю очередь это отражается и в резолюции, принятой в 2005 году Комиссией ООН по правам человека, которая призывает НИПЧ принимать участие в работе по всем пунктам повестки дня Комиссии (резолюция 2005/74). В сущности, сейчас отмечается значительный рост числа требований, предъявляемых всеми заинтересованными сторонами к НИПЧ как главной движущей силе в сфере защиты прав человека и пропаганды правозащитной деятельности. В своем докладе "К большей свободе" Генеральный секретарь ООН включил права человека в число трех столпов своей программы реформирования ООН. В ответ на призыв Генерального секретаря, содержащийся в этом докладе, в моем управлении начался процесс реформ, направленный на повышение внимания к внедрению международных правозащитных механизмов на национальном и региональном уровнях. Эти реформы должны придать еще большую актуальность независимым НИПЧ, истинно приверженным своему делу. Но чтобы сохранить этот повышенный уровень признания и доверия, НИПЧ должны по-прежнему оставаться надежными, законными и эффективными организациями, умеющими откликаться на актуальные проблемы современности. Отчасти это может быть достигнуто, если в своей работе НИПЧ будут руководствоваться Парижскими принципами.

Представленный здесь доклад призван помочь НИПЧ оценить свою собственную эффективность. Подготовленный в результате коллективных усилий и при участии членов НИПЧ он устанавливает эталоны для оценки эффективности и показатели соответствия деятельности национальных институтов Парижским принципам. Вначале доклад представляет ряд эталонных нормативов, которым НИПЧ желательно соответствовать для достижения своих целей. Затем приводится набор показателей, как количественных, так и качественных, которые отражают прогресс, достигнутый НИПЧ. Эти показатели эффективности работы и воздействия должны дать возможность НИПЧ оценить общую ситуацию с правами человека, уровень своей собственной работы и степень своего влияния на положение дел в этой области.

Публикация доклада представляется очень своевременной, поскольку именно сейчас НИПЧ получили глобальное признание в качестве критически важного звена в системе защиты и пропаганды прав человека. Приведенные в докладе эталоны и показатели эффективности являются для НИПЧ незаменимыми инструментами при планировании и оценке своей работы. НИПЧ могут приспособлять их к своим условиям, но при этом сохранять подотчетность обществу и стремиться к конечной цели – укреплять национальную систему защиты прав человека. Я надеюсь, они сыграют свою положительную роль, и будут способствовать тому, чтобы НИПЧ эффективно исполняли свои обязательства и возлагаемые на них высокие общественные ожидания.

Луиз Арбор
Верховный комиссар ООН по правам человека

ВВЕДЕНИЕ

В 2000 году ICHRP опубликовал доклад «Национальные организации по правам человека: деятельность и законность». В 1990-х годах число НИПЧ росло очень быстрыми темпами, и в докладе была предпринята попытка проанализировать факторы, способствующие их эффективной и успешной работе.

Пять лет спустя, несмотря на появление в мире ряда неблагоприятных тенденций в сфере обеспечения прав человека, рост НИПЧ продолжается. Настоящий доклад вновь возвращается к исследованию проблемы эффективности и анализирует возможные пути совершенствования работы НИПЧ и увеличения их влияния на общество посредством использования эталонных нормативов и показателей для оценки своей деятельности.

Во введении описываются типы национальных правозащитных институтов (НИПЧ) и методология, использованная для работы над докладом. Приводится анализ стандартов, установленных для национальных институтов, которые отражены в так называемых Парижских принципах. В нем также дается определение таких терминов, как «эталон» и «показатель».

В главе I приводится ряд характеристик, обеспечивающих эффективность НИПЧ, а также некоторые эталоны, которые они могли бы использовать для оценки своего соответствия Парижским принципам.

Глава II посвящена количественным и качественным показателям и рекомендациям по их использованию при оценке деятельности и влияния НИПЧ. Опираясь на такие показатели, национальные организации могут судить, насколько успешно они приближаются к эталонным требованиям, изложенным в главе I.

В последней главе приводится несколько обобщенных наблюдений и заключительных выводов.

Методология

Если Доклад ICHRP 2000 года был основан на обширных «полевых» исследованиях (т.е. сборе данных на местах), то нынешний является результатом кабинетных изысканий. Основными источниками для него служили интервью и дискуссии с членами различных НИПЧ, а также анкета, распространенная среди национальных организаций при содействии Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ). Вопросы анкеты были направлены на то, чтобы выяснить, как НИПЧ сегодня оценивают и планируют свою работу.

1 Международный совет по правозащитной политике, *Национальные организации по правам человека: деятельность и законность* (англ. назв. *Performance & Legitimacy: National human rights institutions*), Женева: МСПП, 2000. (Второе издание с новым послесловием, 2004)

Типы национальных правозащитных институтов

В мире существует множество разнообразных национальных правозащитных институтов. Поэтому при попытке разработать общие стандарты для оценки их работы, одна из которых была предпринята при подготовке этого доклада, необходимо принимать во внимание имеющиеся между ними различия. Национальные институты можно классифицировать по основному направлению их деятельности, организационному составу, или же в соответствии с политическими и правовыми традициями, в рамках которых они строят свою работу.

Таким образом, мы можем различать одночленные организации и многочленные; те, чья основная цель – консультировать правительство по вопросам правозащитной политики, и НИПЧ, работающие с жалобами отдельных граждан; организации, занимающиеся всеми правами человека, включая экономические, социальные и культурные права (ЭСК-права), и объединения, делающие упор на какой-либо конкретной проблеме, например, дискриминации. Равным образом мы можем отнести те же институты к испанской или французской правозащитной традиции, или соответствующей традиции, сложившейся в странах Содружества. Также можно классифицировать их по континентам: многочленные организации, занимающиеся жалобами граждан в большинстве стран Африки и Азии; одночленная организация *Defensores del Pueblo* («Защитники народа») в Латинской Америке; институт омбудсмена в странах Северной Европы; консультативные институты в Европе и т.д. Иными словами, типологий НИПЧ насчитывается не меньше, чем посвященных им статей.

Но эти различия важно не упускать из виду. Очевидно, что при оценке эффективности работы и масштабов влияния НИПЧ необходимо учитывать их структуру и спектр деятельности.

Кроме того, следует отметить, что НИПЧ работают в разных условиях и имеют разный уровень ресурсов. Пытаясь оценить, чего может реально достичь та или иная организация, необходимо также принимать во внимание и эти факторы.

Парижские принципы

Парижские принципы² являются главной нормативной основой для деятельности национальных институтов по правам человека. Эти принципы, принятые НИПЧ на международном семинаре в Париже в 1991 году, положили начало серьезному международному сотрудничеству между НИПЧ и процессу стандартизации их деятельности. Позднее они были одобрены как Комиссией ООН по правам человека, так и Генеральной Ассамблеей.

Парижские принципы носят широкий и общий характер. Они относятся ко всем НИПЧ, независимо от их структуры или типа. В соответствии с ними, создание национального правозащитного института должно быть закреплено в Конституции страны или в ином законе, где четко прописаны его роль и полномочия, и подобные институты должны иметь как можно более широкий мандат.

2 Со сводом этих принципов можно ознакомиться на сайте: www.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm

Далее, согласно этим принципам НИПЧ должны исповедовать плюрализм и сотрудничать с широким спектром социальных и политических групп и институтов, в том числе с неправительственными организациями (НПО), судебными органами, профессиональными объединениями и государственными учреждениями.

Парижские принципы гласят, что НИПЧ должны иметь инфраструктуру, позволяющую им выполнять свои функции. Особое значение придается необходимости соответствующего финансирования, чтобы НИПЧ «был независим от правительства и не являлся объектом воздействия финансовых рычагов, которые могли бы повлиять на эту независимость». Различные функции национальных организаций описываются в этом документе как «обязанности», что содержит в себе указание на то, что НИПЧ обязаны заниматься этими вещами.

Парижские принципы предусматривают, что НИПЧ следует вносить в правительство рекомендации и предложения, которые касаются различных вопросов, имеющих отношение к правам человека, в том числе относительно тех или иных положений действующих законов и законопроектов, нарушений прав человека и ситуации с правами человека в стране в целом.

Они требуют, чтобы национальные организации содействовали развитию преподавания и исследований в области прав человека и организовывали информационно-образовательные программы для общественности.

Парижские принципы также касаются методов работы, а следовательно и полномочий НИПЧ. Такие организации имеют право рассматривать любой вопрос, подпадающий под их компетенцию, без разрешения со стороны вышестоящих органов власти. Они уполномочены выслушивать любого человека или собирать любые сведения, если это необходимо для рассмотрения вопросов, находящихся в сфере их компетенции.

Национальным правозащитным институтам рекомендуется предавать широкой огласке свои решения и озабоченность теми или иными проблемами, а также проводить регулярные заседания.

Парижские принципы не требуют от НИПЧ, чтобы те выполняли «квазисудебную» функцию, т.е. рассматривали жалобы и петиции людей, утверждающих, что их человеческие права были нарушены, и вели по ним дела. Однако в тех случаях, когда НИПЧ имеет подобную функцию, они возлагают на него ряд особых обязанностей, а именно:

- стремиться к урегулированию ситуации путем достижения мирового соглашения, или применения обязательного для выполнения решения в предписанных законом рамках; или на основе конфиденциальности;
- информировать заявителей об имеющихся у них правах и возможных правовых решениях вопроса, и содействовать их обеспечению;
- выслушивать жалобы и передавать их в компетентные органы власти; и
- представлять свои рекомендации компетентным органам власти.

Факторы, способствующие эффективности НИПЧ

В докладе «Национальные организации по правам человека: деятельность и законность» отмечалось, что успешная деятельность НИПЧ на местах не определяется наличием соответствующих формальных признаков. Многие НИПЧ, которые формально придерживались Парижских принципов, демонстрировали не слишком высокую эффективность в деле обеспечения прав человека. И, напротив, не столь многочисленные организации, не соблюдавшие эти принципы, порой достигали неплохих успехов. Из этого родилось заключение, что эффективность определяется целым рядом факторов.

Однако здесь следует отметить, что доклад 2000 года вовсе не предлагал ставить под сомнение значимость формальных критериев, содержащихся в Парижских принципах. Напротив, в нем отмечалось, что случаи эффективной работы в отсутствие соблюдения этих критериев имеют место *вопреки*, а вовсе не *благодаря* этому обстоятельству.

Короче говоря, НИПЧ, как правило, демонстрируют более высокую эффективность, когда они:

- **Имеют общественное признание**

Национальные институты получают общественную или народную легитимацию, когда общество видит, что они отстаивают права слабого вопреки интересам сильного и объективно подходят к рассмотрению вопросов, входящих в их компетенцию. Признание НИПЧ в качестве законного защитника общественных интересов также отчасти обусловлено наличием у него официального или правового статуса.

- **Доступны**

НИПЧ следует проинформировать широкую общественность и неправительственные организации о том, чем они занимаются и как с ними связаться. Их офис должен находиться в доступном месте. Следует особо побуждать представителей обездоленных групп населения обращаться туда за помощью.

- **Открыты**

Общественность и партнерские организации должны быть уверены в том, что в НИПЧ их встретит благожелательный прием и к их проблемам там отнесутся серьезно. Доступные организации, открытые для сотрудничества и самокритики, имеют значительно больше шансов адекватно откликнуться на нужды общественности и других организаций, а также выявлять недостатки в своей работе.

- **Тщательно подбирают честные и профессиональные кадры**

Моральный и профессиональный уровень членов, руководства и сотрудников НИПЧ имеет решающее значение для обеспечения их эффективной работы. Хорошая система отбора и назначения кадров с высокой долей вероятности приведет к тому, что в НИПЧ будут работать независимые, профессиональные и мужественные люди. Члены и сотрудники НИПЧ не должны быть тесно связаны с государственной службой.

- **Имеют разнообразный кадровый состав**

Чтобы быть открытыми и доступными, НИПЧ должны заботиться о разнообразии кадрового состава по социальным, национальным и языковым признакам. Очень

важно поддерживать и гендерный баланс в коллективе. В то же время не стоит забывать, что основным критерием при выборе членов и сотрудников НИПЧ должны быть личные достоинства кандидата.

- **Опираются на содействие гражданского общества**

Организации гражданского общества, особенно НПО и общественные группы на местах, которые занимаются защитой прав человека, могут служить эффективным связующим звеном между НИПЧ и отдельными представителями/группами маргинальных слоев населения (в политическом, социальном или экономическом плане).

- **Имеют широкий мандат**

Наиболее эффективные НИПЧ обычно обладают широким и свободным от различных ограничений мандатом, который включает в себя защиту гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав. Разрабатываемые НИПЧ программы должны делать основной упор на сегодняшних проблемах, с которыми людям приходится сталкиваться в повседневной жизни, и представлять актуальность для общественности и общественных организаций.

- **Обладают всеохватывающей юрисдикцией**

Доверие к НИПЧ серьезно подрывается, когда определенные государственные ведомства, потенциально обладающие большими возможностями в плане ограничения/ущемления прав человека (например, военные или спецслужбы) выводятся из-под их юрисдикции.

- **Имеют полномочия следить за исполнением своих рекомендаций**

НИПЧ должны иметь право следить за тем, в какой степени соответствующие органы власти следуют их советам и рекомендациям. Проведение мониторинга в этой области должно стать постоянной практикой в работе НИПЧ.

- **Демонстрируют системный подход к проблемам прав человека**

НИПЧ должны выявлять проблемы, вызывающие всеобщую озабоченность и реагировать на них. Здесь полезно использовать такие средства, как расследования, общественные запросы и отчеты о проделанной работе и выработке основных направлений деятельности НИПЧ.

- **Обладают соответствующими бюджетными ресурсами**

Зачастую неэффективность НИПЧ объясняется недостатком ресурсов. Контроль над их финансированием не должен зависеть от конкретного правительства и политической конъюнктуры. Исполнительная и законодательная власть должна обеспечить такое положение дел, при котором НИПЧ получают достаточно средств для выполнения всех функций в рамках своего мандата.

- **Эффективно развивают международные связи**

НИПЧ могут стать тем ключевым звеном, которое связывает национальную систему обеспечения прав человека с международными и региональными правозащитными организациями.

Кроме того, НИПЧ, уполномоченные заниматься индивидуальными жалобами, работают эффективно, когда они:

- **Быстро рассматривают жалобы и принимают действенные меры**

Заявители ожидают, что НИПЧ имеют власть повлиять на ведомства, на которые они жалуются. Процедуры рассмотрения жалоб должны быть простыми, доступными (в том числе и в плане затрат) и быстрыми. Решающую роль играет также обеспечение выполнения рекомендаций НИПЧ. Национальные организации по правам человека должны обладать необходимыми полномочиями для передачи добытых сведений и своего заключения в соответствующий судебный орган, если не удастся разрешить ситуацию иным путем.

Разумеется, этот список не носит исчерпывающего характера, хотя, по всей вероятности, он в большинстве случаев охватывает наиболее важные моменты. Также следует отметить, что каждый из рассмотренных элементов содержит в себе несколько аспектов. Так, например, «общественное признание» включает в себя *официальные* гарантии независимости, правовой статус НИПЧ и его общественную репутацию. Аналогичным образом, понятие «соответствующие бюджетные ресурсы» подразумевает и *источник* финансирования, и *управление* финансами. Более подробно эти элементы будут рассмотрены в главе I.

Оценка эффективности – эталоны и показатели

В этом докладе предлагается ряд средств, с помощью которых НИПЧ могут оценивать свою эффективность. Для этого им необходимо определить (а) стандарты для сравнительной оценки своей деятельности, а также (б) критерии, позволяющие судить, насколько эффективно они работают. В этом докладе мы будем называть первые *эталонами*, а вторые - *показателями*.³

Эталоны – это стандарты, определяющие минимальный набор атрибутов национальной правозащитной организации в плане их правовой основы, членства, мандата, финансирования и т.д. НИПЧ должны соответствовать этим эталонам, поскольку (в случае если они хорошо сформулированы) именно они будут определять, в состоянии ли национальная организация выполнять свое основное назначение, т.е. эффективно осуществлять защиту и пропаганду прав человека, а также более конкретные задачи отдельных программ.⁴

Показатели, в отличие от них, являются инструментами для оценки эффективности НИПЧ в плане достижения поставленных целей и соответствия эталонам, а также по временным и прочим критериям.

3 Используемый здесь подход, при котором проводится различие между эталонами как стандартами для сравнительной оценки и показателями как средством определения степени эффективности работы, разделяют многие исследователи. Однако в литературе по данному вопросу нет полной последовательности, и эти два термина используются по-разному, иногда взаимозаменяемо.

Совершенно очевидно, что разработать эффективный набор показателей сложнее, чем установить эталоны. Отчасти это обусловлено тем, что эталон фиксирует некий нормативный стандарт, а показатели служат для оценки динамических процессов. Возьмем, к примеру, обязательство правительства защищать граждан от дискриминации по половому признаку. Это достаточно универсальный принцип, который имеет отношение к обеспечению всех прав, и потому почти неизменно занимает значительное место в работе национальных правозащитных организаций. С помощью какой мерки НИПЧ могут определить, действительно ли государственные ведомства делают все необходимое для обеспечения этого права? Разумеется, должны предприниматься определенные шаги. В частности, необходимо принять антидискриминационные законы. Однако они чаще попадают в разряд нормативных требований (или эталонов), чем показателей. Как можно судить о том, работает закон или нет? Адекватно ли отражает повышение или снижение процента занятости женщин проблему дискриминации? Является ли более совершенным тестом сравнение уровней зарплаты? Важно ли собирать данные о том, на каких видах работ чаще заняты женщины? Свидетельствует ли рост числа жалоб на дискриминацию по половому признаку о ее усилении, или о том, что женщины, благодаря принятию соответствующего закона, получили возможность отстаивать свои права?

Еще труднее оценить *влияние* НИПЧ. Для этого необходимо не только проанализировать общее положение с правами человека, но и последствия действий НИПЧ, и сделать четкие выводы. Если гендерная дискриминация уменьшилась, то в какой степени это явилось результатом деятельности НИПЧ, и какую роль сыграли здесь отдельные факторы? Более того, НИПЧ могут оказывать положительное влияние на фоне общего ухудшения ситуации в сфере соблюдения прав человека. Или же, напротив, НИПЧ могут не иметь положительного влияния, а ситуация с правами человека в целом улучшается.

В общем, *эталон* имеет нормативный характер – они определяют минимальный набор стандартов, которым необходимо соответствовать. *Показатели*, напротив, точно отражают смысл, заключенный в этом слове, т.е. они указывают на изменения в направлении развития процесса или высвечивают те или иные тенденции. Из этого следует, что показатели могут использоваться национальными правозащитными организациями, чтобы судить о том, удастся ли им добиваться поставленных целей и соответствовать установленным эталонам.

4 Согласно подходу под названием S.M.A.R.T. цели и задачи у любой программы или деятельности должны быть:

- *Конкретные* – их следует определять точно, а не в расплывчатых и общих выражениях.
- *Поддающиеся оценке* – Необходимо иметь возможность определить, были ли они достигнуты.
- *Достижимые* – по своей природе задачи должны быть выполнимыми.
- *Реалистичные* – организация должна иметь практическую возможность их достичь.
- *Ограниченные временными рамками* – необходимо установить временной график выполнения той или иной задачи.

В английском названии подхода SMART – непереводимая игра слов. С одной стороны, это аббревиатура, которая составлена из первых букв слов, обозначающих оптимальные характеристики целей программы (specific, measurable, achievable, realistic, time-bound), а, с другой стороны, эти буквы складываются в прилагательное "smart", что по-английски означает «ловкий, способный, умный, хитрый, интеллектуальный и т.п.» (Прим. пер.).

Эталоны определяют *минимальный* набор условий, которые должны соблюдаться, чтобы национальная правозащитная организация могла выполнять свои задачи.

Показатели, служат источником информации о *достигнутом прогрессе*, т.е. позволяют судить о том, идет ли НИПЧ к достижению своих целей, и продолжает ли он заботиться о соответствии эталонам.

I. ЭТАЛОНЫ

В этой главе рассматриваются некоторые эталоны, которые национальные организации по правам человека могли бы использовать, чтобы оценить свою пригодность для эффективного выполнения задач в рамках возложенных на них полномочий. Они определяют *минимальный набор требований*, которым, как правило, необходимо соответствовать, чтобы НИПЧ мог исполнять свое основное назначение – защищать и пропагандировать права человека – и достигать конкретных целей работы. Они также отражают *минимальный набор стандартов*, содержащихся в Парижских принципах.

Эти эталоны основаны на характеристиках, которые считаются обязательными для национального правозащитного института и служат предпосылкой для его эффективной работы в соответствии с положениями, изложенными в предыдущей главе и Парижских принципах. Как уже отмечалось, сами по себе они не гарантируют эффективности работы. Порой их критикуют за то, что они носят слишком общий характер и не содержат достаточного количества рекомендаций относительно устройства и форм работы НИПЧ. Эталоны, предлагаемые вашему вниманию в этой главе, разработаны с целью восполнить некоторые пробелы в этой области.

Однако, перед тем, как непосредственно приступить к их рассмотрению, следует сделать ряд важных уточнений.

Во-первых, эти эталоны взяты из реальных примеров «лучшей практики» национальных правозащитных институтов, которые были выявлены посредством анкетного опроса, проведенного при подготовке данного доклада, и ряда других исследований.

Во-вторых, не все эталоны применимы ко всем НИПЧ. Например, стандарты, касающиеся рассмотрения индивидуальных жалоб, очевидно, подходят только к национальным организациям, которые занимаются подобной работой.

В-третьих, в соответствии с тем различием, которое мы проводим между эталонами и показателями, стандарты, описанные в этой главе, применяются для оценки характеристик или свойств НИПЧ, но не для оценки их эффективности. Соответствие эталонам не является показателем того, сколь успешно работает организация. Эталоны устанавливают минимальный набор условий, при соблюдении которых можно ожидать, что национальный правозащитный институт будет эффективно выполнять возложенные на него обязанности.

Приведенный ниже список нормативов предназначен для НИПЧ и тех, кто отвечает за создание и совершенствования правовой базы, в рамках которой они функционируют. Он не носит директивного характера. НИПЧ будут сами выбирать эталоны, которые лучше всего подходят к их ситуации.

Конечно, эталоны связаны со многими вопросами, которые неподвластны НИПЧ. Например, конкретная организация может иметь ограниченный мандат и недостаточные полномочия. В подобных случаях НИПЧ нельзя винить за неспособность достичь соответствия эталонам, хотя НИПЧ должны быть готовы указывать властям на

несоответствия и недостатки законодательства, особенно соответствующих органических (конституционных) законов, и бороться за их пересмотр.

Список разбит на три части. Приведенные в нем эталоны касаются (1) характера организации, (2) ее мандата и (3) подотчетности.

1. Характер национального института по правам человека

А. Независимость

Независимость является тем атрибутом, который со всей очевидностью служит основой общественного признания и надежности НИПЧ, а следовательно и его эффективности.

В органическом законе о НИПЧ должны быть прописаны механизмы назначения его кадров, сроки его полномочий, мандат и полномочия организации, порядок финансирования и подотчетности. Закон должен гарантировать независимость и полномочия НИПЧ и затруднять возможность изменения его статуса в будущем. Хорошие механизмы назначения кадров имеют решающее значение для обеспечения независимости и разнообразия кадрового состава НИПЧ.

Закон о НИПЧ должен включать в себя следующие положения, которые могут варьировать в зависимости от конкретной ситуации:

Подотчетность парламенту – Как и любые другие государственные ведомства, НИПЧ должны быть подотчетными. Но они должны отвечать не перед действующим правительством, а перед другой неисполнительной ветвью власти, как правило, законодательной. Разумеется, на практике законодатели могут быть не совсем свободны от влияния правительства, политических и иных кругов. Однако создание такого института предполагает готовность исполнительной власти признать разделение полномочий между разными государственными органами.

Срок полномочий членов НИПЧ – члены национальных институтов по правам человека должны иметь четко определенный срок полномочий (даже если они не ограничены по времени, как у судей, или подлежат продлению). Этот срок не должен быть слишком кратким. Длительные непродлеваемые сроки могут служить более надежной гарантией независимости, чем краткие сроки, подлежащие продлению. Пять лет можно считать разумным периодом, в течение которого члены НИПЧ могут эффективно работать, не испытывая особой озабоченности по поводу будущих карьерных перспектив. Члены НИПЧ не должны опасаться увольнения (или отказа в повторном назначении на должность), если их деятельность затрагивает интересы влиятельных кругов.

Достойное вознаграждение – Независимость и неподкупность членов НИПЧ повышается, если они получают достойную оплату. Кроме того, хорошая материальная компенсация за труды обеспечивает высокий профессионализм сотрудников и их готовность работать полный рабочий день.

Никаких директив со стороны правительства – В законе должно быть четко определено, что члены и сотрудники НИПЧ не должны получать указания от министров правительства или других государственных чиновников, будь то прямым или косвенным путем, а чиновникам не следует пытаться издавать подобные директивы. Аналогичным образом, они не должны получать указания от частных организаций, особенно если их деятельность подпадает под компетенцию НИПЧ.

Исключение конфликта интересов – В тех случаях, когда мандат НИПЧ распространяется и на частный сектор, его члены должны избегать конфликта интересов. Равным образом, они не должны выступать как часть стороне каких-либо государственных органов. Им следует либо прервать все связи с государственными и частными организациями при вступлении в должность, либо объявлять о наличии подобных связей и устраниваться от принятия участия в решении вопросов, когда может возникнуть конфликт интересов.

Свобода от правовой ответственности за деятельность, связанную с выполнением официальных функций – Члены НИПЧ должны быть защищены от преследования по закону за действия, которые они совершают в связи с добросовестным выполнением официальных функций. Эта защита, аналогичная той, что предоставляется судьям в большинстве правовых систем, является одной из главных гарантий независимости. Она оберегает членов НИПЧ от индивидуальных исков граждан, несогласных с решением НИПЧ. При этом необходимо отметить, что иммунитет не должен распространяться на те случаи, когда члены НИПЧ действуют недобросовестно или злоупотребляют служебным положением. Орган власти, которому подотчетен НИПЧ (например, парламент), должен иметь право снять иммунитет с членов НИПЧ в строго определенных случаях, а процедура снятия должна носить справедливый и прозрачный характер.

Сотрудничество с международными организациями – Национальные организации все чаще воспринимаются как часть международной сети институтов, которые стоят на страже прав человека и контролируют соблюдение стандартов в сфере правозащитной деятельности. Участие НИПЧ в работе региональных и международных координационных центров усиливает их независимость и эффективность.

Финансовая независимость – Автономия в сфере финансов является гарантией свободы НИПЧ в определении своих приоритетов и направлений деятельности. Государственное финансирование должно обеспечиваться посредством механизма, который не находится под прямым контролем правительства (например, посредством парламентского голосования). Особенно важно, чтобы финансирование НИПЧ было выделено в государственном бюджете отдельной строкой. НИПЧ также должны иметь право привлекать средства из других источников, например, частных или иностранных донорских организаций. При этом получение подобных средств не должно приводить к лишению НИПЧ государственного финансирования. Напротив, правительства, создающие подобные институты несут ответственность за их содержание. НИПЧ должны иметь право самостоятельно распоряжаться средствами в рамках выделенного бюджета. Добросовестное ведение финансовых дел следует обеспечивать посредством представления регулярной финансовой отчетности и проведения регулярного (желательно ежегодного) независимого аудита.

Наличие соответствующих ресурсов и кадров – НИПЧ должны получать соответствующее государственное финансирование, позволяющее им выполнять функции в рамках своего мандата и нанимать квалифицированных сотрудников, которые обеспечивают работу офисов НИПЧ.

Право нанимать сотрудников – НИПЧ должны иметь полномочия назначать на должность сотрудников, определять требуемый для работы уровень профессиональных навыков и компетентности в области защиты прав человека, устанавливать критерии формирования разнообразного кадрового состава сотрудников, а также условия найма в соответствии с национальным трудовым законодательством. Для укомплектования штата не следует прибегать к таким методам, как автоматическое откомандирование или перевод в НИПЧ сотрудников других государственных ведомств.

В. Учреждение НИПЧ законом/Конституцией

Каков бы ни был тип НИПЧ, они должны быть учреждены законом; предпочтительно, чтобы их создание было закреплено в Конституции – таким образом будет обеспечено их долговременное существование. Наличие такой законной основы – самая надежная гарантия их независимости и, в случае необходимости, средство отстоять свои полномочия.

Общественная легитимация также отчасти обусловлена наличием у НИПЧ правового статуса. В Южной Африке, например, законность и правомочность Комиссии по правам человека в значительной степени признается благодаря тому, что ее создание закреплено в первой демократической Конституции страны. Даже те, кто критически относится к ее деятельности, считают, что, в силу этого факта, Комиссия имеет общественную легитимацию.

Наличие эффективной юрисдикции в федеративных государствах – НИПЧ должны иметь возможность эффективно осуществлять свою юрисдикцию на всей территории национального государства. В тех же случаях, когда эта юрисдикция частично делегируется правозащитному институту отдельной провинции или штата, не должно возникать правовых пустот на стыке юрисдикций местных и общенациональных институтов.

С. Процедуры назначения членов НИПЧ

Процедуры назначения членов занимают одно из важнейших мест в плане обеспечения независимости, разнообразия кадрового состава и доступности НИПЧ. Прямое назначение органами исполнительной ветви власти – нежелательно.⁵ Эта процедура должна быть открытой и прозрачной. Ниже перечислены соответствующие модели назначения кадров НИПЧ:

⁵ После фактического назначения отдельным ведомством члены НИПЧ могут официально назначаться на свою должность главой государства.

Назначение организациями гражданского общества – Такая процедура обеспечивает ситуацию, при которой в членском составе НИПЧ отражается многообразие общества (социальное, национальное и т.д.) и связи с гражданскими объединениями. Но подобный механизм работает только в многочленных организациях. Его единственный потенциальный недостаток состоит в том, что при назначении кадров множеством организаций ни одна из них не может влиять на формирование его состава в целом (например, уделять должное внимание поддержанию национального или гендерного баланса). Еще одна сложность заключается в том, что НИПЧ должен иметь большое количество членов, чтобы достойно отражать разнообразие гражданских организаций. Некоторые из этих проблем можно решить, посредством создания при НИПЧ (одно- или многочленном) консультативных советов или комитетов с широким социальным представительством.

Назначение парламентом – Теоретически такой механизм выводит процесс назначения кадров из-под контроля действующего правительства. Он может хорошо работать, если парламент реально осуществляет независимый надзор, но оказывается лишен эффективности, если парламентский контроль отличается слабостью или предвзятостью. Преимущество здесь состоит в том, что парламент, по всей вероятности, будет уделять должное внимание формированию сбалансированного кадрового состава многочленного НИПЧ. Ответственный за назначение орган, например, парламентский комитет, может рассматривать кандидатов, представленных гражданскими организациями, а затем они проходят через процедуру собеседования.

Назначение другим независимым институтом – В некоторых обществах независимость от действующего правительства может достигаться посредством иных механизмов назначения, подобных судейской комиссии, которая назначает судей во многих странах.

D. Критерии членства в НИПЧ

Критерии членства будут неизбежно варьировать, особенно в одночленных институтах, где назначаемое на должность лицо может иметь квазисудейскую функцию. Поэтому важно включать критерии, способствующие обеспечению его независимости. Например, следует исключать из числа кандидатов чиновников из государственных ведомств и политических партий, особенно если они зависят от действующего правительства в финансовом отношении. Критерии могут включать такие требования, как наличие юридического образования (необходимого для старшего судьи, например), или быть нацелены на обеспечения кадрового разнообразия при формировании НИПЧ.

Однако самый важный момент состоит в том, что эти критерии должны быть четко установлены еще до назначения, причем желательно закрепить их в законе. Они должны носить понятный и объективный характер, чтобы после назначения можно было легко проверить соответствие конкретного лица занимаемой должности. Потенциальная опасность критериев членства заключается в том, что они могут быть подобраны с целью не допустить к участию в этой работе определенных личностей или групп. Это еще одна причина сделать критерии назначения достоянием гласности и обеспечить открытую дискуссию по данной проблеме с участием всех заинтересованных сторон, особенно гражданских организаций, которая должна предшествовать их утверждению.

Аналогичным образом, в законе о НИПЧ должны быть прописаны механизмы и причины увольнения членов, например, неспособность выполнять свои функции или неисполнение своих обязанностей.

Е. Членский состав НИПЧ

Помимо формальных критериев, которым должен соответствовать член НИПЧ, очень важно учитывать и вопросы общественной легитимации. Стоит задаться вопросом: отражает ли кадровый состав НИПЧ многообразие общества, или принадлежат ли его члены и сотрудники к политической или юридической элите?

Критерии назначения должны принимать во внимания отличительные особенности общества (национальные, религиозные, языковые и т.д.). Скорее всего, потребуется немало усилий, чтобы обеспечить соответствующее представительство групп населения, которые нуждаются в защите их прав (например, женщины и инвалиды). Также следует учитывать и социально-экономическое положение кандидатов.

Такой подход иногда критикуют за «формализм», утверждая, что привлечение сотрудников из числа представителей обездоленных групп населения – это чисто символический жест, используемый, чтобы прикрыть отсутствие реальных усилий, направленных на решение их проблем. Но в действительности присутствие таких членов в НИПЧ реально способствует привлечению внимания к этим проблемам и, в конечном счете, их разрешению.

Разнообразие можно обеспечить посредством соответствующих назначений в руководящий совет и штат НИПЧ. Однако эти органы не должны быть слишком большими и неповоротливыми, чтобы не затруднять процесс принятия решений. Даже многочленные институты, имеющие небольшое число членов, как правило, отличаются большей эффективностью.

Членов и сотрудников НИПЧ всегда следует отбирать по их личным достоинствам.

Г. Профессиональные навыки и знания в области защиты прав человека

Чтобы НИПЧ работал эффективно, его члены и сотрудники должны обладать необходимыми профессиональными навыками, в том числе и компетенцией в сфере правозащитной деятельности. Это требование должно найти отражение в критериях членства и процедурах отбора сотрудников. В то же время необходимо предусмотреть соответствующие механизмы обучения и введения в должность для обеих категорий, чтобы и члены, и сотрудники были достойно подготовлены к решению деликатных проблем, вопросов, выходящих за рамки их опыта или вызывающих у них противоречивую реакцию, в силу определенных личных убеждений.

Г. Отношения с гражданским обществом

В Парижских принципах отмечается, что связи с гражданским обществом могут помочь НИПЧ сохранить независимость и плюрализм в подходах к различным вопросам. Они также усиливают эффективность работы НИПЧ за счет укрепления их общественного признания. Благодаря таким связям, общественные заботы и приоритеты находят отражение в работе НИПЧ, а те, в свою очередь, получают доступ к знаниям и опыту, которым обладает сеть общественных организаций. Для установления подобных отношений существуют различные пути.

Членство – Представители гражданских организаций могут быть членами многочленного НИПЧ. Кандидаты могут назначаться напрямую или представляться назначающему органу гражданскими организациями. С другой стороны, если НИПЧ устанавливает слишком тесные связи с организациями гражданского общества, особенно правозащитными НПО, это может поставить под угрозу его независимость.

Совет – Для обеспечения формального разнообразия консультативный совет может назначаться гражданскими организациями, или же им можно предоставить широкое представительство в этом органе. Это особенно важно в случае одночленных НИПЧ, где, по определению, невозможно добиться разнообразия членского состава.

Консультации – Какова бы ни была их структура, НИПЧ должны проводить регулярные консультации с общественностью, общественными объединениями на местах и организациями, имеющими профессиональные интересы к проблемам прав человека. НИПЧ станут работать более эффективно, если они будут ясно понимать, чего хочет и в чем нуждается окружающее их общество. Несомненную пользу принесут им также знания и опыт, которыми обладают гражданские организации, а также академические и научно-исследовательские институты. Проведение всесторонних и регулярных консультаций на каждой стадии работы над тем или иным проектом – от планирования до реализации и оценки – обеспечит деятельности НИПЧ поддержку со стороны организаций гражданского общества.

Активные партнеры – Гражданские организации можно привлекать к работе по некоторым программам и направлениям деятельности. Они могут принести с собой не только полезные знания и опыт, но и послужить мостиком для установления связей с теми сообществами, которые не испытывают доверия к НИПЧ, поскольку воспринимают его как официальное ведомство. Стратегическое партнерство, обеспечивающее рациональное разделение труда между НИПЧ и гражданскими организациями, может способствовать повышению эффективности обеих сторон.

В то же время, НИПЧ и гражданские организации имеют различные роли. Законный статус НИПЧ дает им официальные полномочия и авторитет, которыми гражданские объединения не обладают. Поэтому отношения должны носить взаимодополняющий характер. НИПЧ не следует ограничивать круг своих связей только правозащитными НПО. Нередко местные общественные объединения, профсоюзы и крестьянские союзы лучше подходят для того, чтобы выявлять и «озвучивать» проблемы и чаяния простых людей.

Н. Доступность

Национальные правозащитные институты должны быть доступными, особенно для тех, чьи права нарушаются или ущемляются. В зависимости от конкретных национальных условий, это могут быть женщины, национальные, языковые, религиозные и прочие меньшинства, коренные народы, лица без гражданства, инвалиды и представители беднейших слоев населения. Доступность очень важна, когда НИПЧ работают с жалобами, однако все НИПЧ должны обеспечить такие условия, при которых они могли бы выслушать людей и вникнуть в проблемы представителей таких групп. Информация о НИПЧ и его методах работы должна быть доступна для публики в печатном и звуковом формате на соответствующих языках.

Местные представительства – Для обеспечения как можно более широкого охвата подмандатной территории НИПЧ может потребоваться открыть свои местные представительства в провинциях и областях, особенно если они занимаются рассмотрением жалоб. Несколькая иная ситуация складывается в случае федеративной структуры, когда отдельные институты действуют на уровне провинции или штата.

Связи с местными организациями – Местные правозащитные или общественные организации могут служить связующим звеном между НИПЧ и местными сообществами и доносить до НИПЧ их заботы.

Назначение уполномоченных представителей на местах – Когда ресурсов не хватает, или нецелесообразно открывать представительство в местах, достигаемых для главного офиса, НИПЧ должен быть готов к поиску импровизированных решений. Они могут заключаться в том, чтобы назначить своего представителя из числа компетентных местных НПО или общественных организаций, или обеспечить своих сотрудников дешевым транспортом (например, мотоциклом). Тогда они без особого труда смогут часто посещать относительно удаленные населенные пункты, например, в какие-то определенные дни.

Расположение офиса – Все офисы, в том числе и штаб-квартира НИПЧ, должны находиться в доступных местах. В качестве простого теста имеет смысл задаться следующими вопросами. Расположен ли офис в таком районе города, куда широкая публика стесняется или боится ходить? Могут ли до него добраться представители меньшинств (например, национальных)? Не удерживает ли представителей общественности от обращения с жалобами близость офиса НИПЧ к зданиям правительства, министерства обороны или полиции? Находится ли он поблизости от остановок общественного транспорта, что позволяло бы людям из более бедных районов добраться до него без особого труда?

Доступность для инвалидов и наличие переводчиков – НИПЧ должны уделять внимание нуждам людей с физическими недостатками и решать вопросы, связанные с обеспечением их доступа. Там, где ресурсы позволяют, помещения НИПЧ, открытые для публики, следует спланировать и оборудовать с учетом нужд инвалидов; также следует, при необходимости, предоставлять услуги переводчика (в том числе сурдопереводчика). При любой возможности, следует стремиться обеспечить доступ к системам связи и информации для людей с нарушениями зрения и слуха.

Разнообразие кадрового состава – Культурное и национальное разнообразие штата сотрудников НИПЧ наглядно демонстрирует представителям общественности, что ваши двери открыты для всех. Такой подход делает НИПЧ более доступными. Способность общаться на национальных языках своей страны является одним из обязательных условий настоящей общественной доступности. Если члены и сотрудники НИПЧ обладают разнообразным профессиональным опытом, это послужит хорошей гарантией того, что предлагаемые их вниманию проблемы будут рассматриваться не только с узко юридической точки зрения.

Разнообразный состав правления и членов НИПЧ – Разнообразие состава правление и членов служит для публички признаком того, НИПЧ – это «своя» организация, которая защищает их интересы. Например, группа национальных меньшинств с намного большей долей вероятности будет осведомлена о существовании НИПЧ, если в его правление входит представитель их общины.

Информационно-пропагандистская деятельность, направленная на обездоленные группы населения – Целевые информационные кампании могут помочь привлечь внимание обездоленных или маргинальных групп населения к НИПЧ, предлагаемым им услугам и способам доступа к ним. При проведении таких кампаний необходимо учитывать, на каком языке говорит соответствующее меньшинство, и выбирать для размещения материалов те СМИ, которые пользуются популярностью среди потенциальных адресатов.

Популяризация своих ценностей – При оформлении интерьера общих и служебных помещений следует отводить достойное место наглядной агитации целей и принципов деятельности НИПЧ. Так, развешанные на стенах плакаты, листовки и т.п. будут напоминать сотрудникам и посетителям о том, какие подходы и стандарты лежат в основе работы организации. Это также поможет культивировать в НИПЧ атмосферу открытости и доступности.

2. Мандат

Национальные институты по правам человека уполномочены защищать и пропагандировать права человека. Они рассматривают широкий круг вопросов. Некоторые организации занимаются защитой всех прав, но при этом делают упор исключительно на дискриминационной составляющей нарушений; другие ограничивают свою работу гражданскими и политическими правами. Наиболее эффективные институты, как правило, имеют широкий мандат, включающий в себя ЭСК-права. Права человека не только универсальны и неразделимы, но и зачастую такие проблемы, как доступ к пище, жилью, работе, образованию и услугам здравоохранения имеют наиболее приоритетный характер в глазах широкой общественности.

НИПЧ отводится важная роль в сфере контроля над процессом реализации ЭСК-прав. Хотя в последнее десятилетие отмечалась сильная тенденция в сторону утверждения возможности отстаивать эти права в суде, широкие и примирительные полномочия, которыми обладает большинство НИПЧ, на практике позволяют им успешно пропагандировать и защищать такие права. НИПЧ могут следить за политикой

правительства, делать запросы и проводить расследования, касающиеся экономических и социальных проблем, и рассматривать жалобы.⁶

Однако полный спектр ЭСК-прав входит в мандат лишь нескольких национальных правозащитных организаций. Южно-Африканская Комиссия имеет право требовать от государственных ведомств ежегодного предоставления информации «о принятых ими мерах по реализации прав, упомянутых в Билле о правах, касающихся жилья, здравоохранения, пищи, воды, социального страхования, образования и экологии». Индийская комиссия по правам человека посредством творческого толкования своего мандата сумела включить туда и эти права.

Парижские принципы выделяют несколько областей, которые, как ожидается, должны входить в компетенцию национальных институтов по правам человека:

А. Критический анализ существующих законов и законопроектов

Право предпринимать критический обзор законов по своей собственной инициативе – Большинство НИПЧ имеют полномочия проводить критический обзор действующих законов, законопроектов и прочих законодательных актов. Для обеспечения полной эффективности, им необходимо иметь право рассматривать любой закон, относящийся к правам человека, и, когда требуется, рекомендовать те или иные дополнения к нему. Проверка старых законов на соответствие международным стандартам играет не менее важную роль, чем критический анализ новых законопроектов.

В. Мониторинг ситуации с правами человека внутри страны

Согласно Парижским принципам, осуществление мониторинга ситуации с соблюдением прав человека в стране является одной из основных функций НИПЧ. Мониторинг должен охватывать общую ситуацию в этой сфере и проблемы, вызывающие особую озабоченность. Поэтому НИПЧ должны иметь полномочия, позволяющие им собирать информацию и сведения, необходимые для выполнения данной функции.

Право на вызов свидетелей и сбор показаний – Национальные правозащитные институты должны иметь полномочия настаивать на необходимости сбора доказательств и вызове свидетелей к своим наблюдателям для дачи показаний; они также должны обладать правом рекомендовать применение санкций в случае уклонения свидетелей от явки. Ниже аналогичные полномочия упоминаются как часть условий для выполнения функции рассмотрения индивидуальных жалоб. Однако, и тем НИПЧ, в чей мандат не входит проведение расследований по жалобам, необходимо иметь право собирать информацию.

Право посещать все места лишения свободы – НИПЧ должны иметь право наносить регулярные визиты во все места содержания заключенных, причем в любое время по

6 В своем Общем комментарии №10 (от 14 декабря 1998 г.) Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам представил ориентировочный список мер, которые НИПЧ могут предпринять для защиты ЭСК-прав. См. www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf

своему выбору и, предпочтительно, при минимальном сроке уведомления. Их полномочия должны соответствовать тем, что предусмотрены в национальных профилактических механизмах, изложенных в Факультативном протоколе к конвенции ООН против пыток.⁷ В ходе визитов не должно быть никаких ограничений (посещению подлежат все категории лиц, лишенных свободы, включая задержанных в административном порядке, а также все помещения исправительного учреждения). Кроме того, визиты могут совершаться многократно, чтобы инспекторы могли оценить прогресс, достигнутый в течение времени.

Право следить за соблюдением ЭСК-прав, а также гражданских и политических прав – В сферу компетенции НИПЧ должны входить все повсеместно охраняемые права человека. При этом права не должны быть выстроены в определенную иерархию. Всем им следует уделять внимание.

Право следить за соблюдением прав человека частными и государственными организациями – Даже при наличии ограниченного мандата в плане рассмотрения индивидуальных жалоб НИПЧ следует проводить мониторинг деятельности всех соответствующих государственных и частных организаций и лиц, которые могут иметь влияние на осуществление прав человека.

Мониторинг деятельности соответствующих организаций – Ни один государственный институт не должен исключаться из сферы наблюдения и контроля НИПЧ. Особенно это касается правоохранительных органов, в частности, полиции, армии, разведок и прочих спецслужб, которые должны быть объектом пристального внимания НИПЧ.

Право инициировать расследования и публиковать их результаты – Публичное расследование конкретных проблем в сфере соблюдения прав человека входит в общую контрольную функцию НИПЧ. Подобные расследования подразумевают не только мониторинг, но и публичное заслушивание свидетелей и выпуск открытых отчетов, содержащих рекомендации, обращенные к соответствующим властям. НИПЧ, которые занимаются подобными расследованиями, считают их неоценимым средством для того, чтобы побудить официальные власти к реальным действиям и привлечь внимание общественности к тем или иным проблемам в области прав человека.

С. Мониторинг и консультации по вопросам соответствия международным стандартам, и сотрудничество с региональными и международными организациями

НИПЧ не следует представлять отчеты в международные организации от лица правительства – Консультации, которые НИПЧ предоставляют правительству относительно его ответственности в области прав человека, частично совпадают с их функцией по мониторингу. Однако им не следует готовить правительственные отчеты для таких международных правозащитных организаций, как органы создаваемые для

⁷ Часть IV Факультативного протокола к конвенции ООН против пыток и других видов жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения с людьми или наказания (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 57/199 (2002 год)). См. www.ohchr.org/english/law/cat-one.htm

мониторинга соблюдения договоров. НИПЧ не являются правительственным ведомством и должны лишь предоставлять консультации и рецензировать проекты официальных отчетов.

Подготовка параллельных отчетов о соблюдении договорных обязательств – НИПЧ сотрудничают с международными органами, в том числе комитетами по контролю за соблюдением договоров и институтом специальных процедур Комиссии ООН по правам человека, чтобы отслеживать, в какой степени правительства выполняют свои обязательства по соблюдению и защите прав человека. Они вправе подготовить параллельный доклад, основанный на их собственной информации, и участвовать в слушаниях.

Распространение информации о международных механизмах защиты прав человека – НИПЧ должны информировать общество о новых международных течениях в сфере обеспечения прав человека, особенно тех, что имеют непосредственное отношение к ситуации в стране. Они могут, например, опубликовать материалы комитетов по контролю за соблюдением соглашений, а также факты, установленные институтом специальных процедур. Затем они могут организовать серию встреч с представителями гражданского общества и правительственных ведомств, и пропагандировать претворение в жизнь у себя в стране рекомендаций международных организаций.

НИПЧ следует побуждать свои правительства ратифицировать международные правозащитные акты безо всяких оговорок.

D. Образовательная и информационная деятельность в сфере защиты прав человека

Информационные и образовательные кампании для публики и должностных лиц – НИПЧ следует стремиться к повышению информированности как общественности, так и правительственных чиновников, о правах человека и их ответственности за их соблюдение.

Учебные курсы для должностных лиц – Учитывая масштабы задачи, необходимо четко выделять приоритеты: основное внимание здесь следует уделять тем чиновникам, которые, по роду своей работы, могут оказывать наибольшее влияние в сфере защиты прав человека, или же, напротив, нарушать эти права, как, например, это случается с работниками правоохранительных органов.

Информационные кампании для обездоленных групп населения – Такие образовательные программы должны быть нацелены на маргинализованные группы национальных, религиозных или языковых меньшинств. Особый упор следует делать на защите прав женщин. При этом могут обсуждаться и общие вопросы, и такие более узкие проблемы, как домашнее насилие. Необходимо уделять внимание и правозащитному образованию детей в сотрудничестве со школьной системой и, в числе прочего, включать в программу информацию об их собственных правах, т.е. правах детей.

Правозащитная подготовка – НИПЧ следует настойчиво убеждать все правительственные ведомства в необходимости организации для своих сотрудников программы обучения по вопросам прав человека. При этом они сами могут выполнять роль информационных и учебных центров для подготовки сотрудников госаппарата и неправительственных организаций.

НИПЧ также следует развивать свои возможности в области выработки оптимальной стратегии работы, особенно с учетом новых течений или возникающих проблем. С этой целью они могут сотрудничать с академическими институтами и гражданскими организациями.

Е. Прием жалоб и заявлений от отдельных лиц и групп заявителей (рекомендации предназначены для НИПЧ, которые ведут такую работу)

Возможность принимать жалобы на органы государственной власти – НИПЧ, имеющие право принимать жалобы, должны иметь широкие полномочия для их рассмотрения. Как и в случае их функции по мониторингу, ни одно государственное ведомство не должно находиться вне юрисдикции НИПЧ.

Возможность принимать жалобы на частные организации, выполняющие государственные функции – Предпочтительно, чтобы НИПЧ имели возможность принимать жалобы на действия частных организаций, например, коммерческих компаний. И, безусловно, к юрисдикции НИПЧ относятся такие ситуации, когда частным организациям поручается выполнение государственных функций (коммунальные и медицинские услуги, образование, а также охранная и правоохранительная деятельность).

Возможность принимать жалобы от сторон, не являющихся непосредственной жертвой нарушений прав человека – НИПЧ должны иметь возможность принимать жалобы и петиции от широкого круга сторон, в том числе заявителей, которые лично не пострадали. Учитывая, что некоторые люди могут испытывать определенные затруднения при обращении с жалобой в официальную инстанцию (или делают это очень неохотно), гражданским организациям следует разрешить представлять жалобы от их лица, если они предварительно заручились согласием непосредственных жертв нарушений прав человека или их представителей.

Право заниматься делами, связанными с нарушениями индивидуальных или коллективных прав человека, по своей собственной инициативе (suo motu) – НИПЧ должны всегда иметь заниматься нарушениями обоих упомянутых видов прав по своей собственной инициативе при отсутствии жалобы.

Своевременное реагирование на жалобы – Внутренние правила должны устанавливать сроки рассмотрения жалоб и информирования сторон о том, на какой стадии находится рассмотрение дела. Особо следует требовать от организаций, на которые подана жалоба, предоставить первичный ответ в течение определенного срока. При всем при том, главная цель заключается в тщательном рассмотрении жалоб, поэтому

удовлетворительное разрешение дела должно иметь более важное значение, чем быстрота его рассмотрения.

Расследование серьезных нарушений не должно быть ограничено во времени – Временные рамки не должны препятствовать НИПЧ при рассмотрении серьезных нарушений прав человека (*статуты об ограничениях*). Такие факторы, как страх, психологическая травма или трудность сбора улик, могут задерживать подачу жалобы. В силу того, что с момента нарушения прошло определенное время, не виновные не должны уходить от ответа, а жертвы – лишаться своего права на восстановление справедливости.

Привлечение экспертов при проведении расследований – Для проведения некоторых расследований могут потребоваться опытные профессионалы (от специалистов в области судебной медицины до экспертов по баллистике). Если они связаны с определенными государственными службами, то может возникнуть конфликт интересов. Так, например, не следует привлекать полицейских следователей для расследования нарушений, совершенных сотрудниками полиции. Привлечение подобных экспертов нередко представляет нелегкую проблему, поэтому НИПЧ должны иметь право, при необходимости, приглашать соответствующих специалистов из других стран.

Право требовать принудительного вызова свидетелей для дачи показаний, представления доказательств и проведения расследований на месте совершения правонарушения – НИПЧ должны иметь законное право требовать принудительного вызова свидетелей и представления доказательств, а также доступа в служебные и прочие помещения. В этом плане официальный правозащитный институт имеет существенное преимущество перед неправительственными организациями. При всем при том, при проведении следствия следует учитывать законные права граждан, которые могут быть затронуты теми или иными процессуальными действиями.

Право на защиту свидетелей – НИПЧ должны иметь возможность организовывать надежные программы защиты свидетелей, а также обладать правом рекомендовать временное отстранение от службы должностных лиц, находящихся под следствием по обвинению в нарушении прав человека. В таком случае последние лишаются возможности оказывать давление на свидетелей или заявителей. В результате, обеспечивается объективность расследования.

Право принуждать власти реагировать на свои рекомендации – НИПЧ обычно не имеют прямой возможности обеспечить исполнение своих рекомендаций. Подобное полномочие обычно рассматривается как нечто противоречащее принципам справедливости и правосудия, поскольку в таком случае НИПЧ совмещали бы следственные и квазисудебные функции. В то же время, следует обязать соответствующие власти в течение установленного срока реагировать на рекомендации НИПЧ, а также установленные ими факты нарушений прав человека.

Право настаивать на компенсации для жертв нарушений прав человека – Право на восстановление справедливости само по себе является одним из фундаментальных прав человека. Оно включает в себя доступ к правосудию, возмещение причиненного ущерба,

а также доступ к фактической информации, касающейся правонарушений. Компенсация может иметь такие формы, как реституция (т.е. восстановление первоначального правового положения), реабилитация и/или возмещение материальных убытков.

Право добиваться исполнения своих рекомендаций через суд – НИПЧ должны иметь возможность передавать свои рекомендации или материалы, собранные по делу, в судебные органы, когда, например, речь идет об уголовных преступлениях, чтобы суд мог их рассмотреть и, в случае если факты подтвердятся, вынести соответствующее судебное решение. НИПЧ должны иметь право обратиться в суд, если их решения оспариваются.

Передача жалоб, не относящихся к их сфере компетенции, в другие органы власти – Вне зависимости от того, имеют ли они полномочия рассматривать жалобы, НИПЧ будут неизбежно сталкиваться с обращениями граждан, которые связаны с проблемами, выходящими за рамки их юрисдикции. В таком случае им следует передавать эти жалобы в компетентные ведомства.

Г. Мониторинг исполнения правительством рекомендаций НИПЧ

НИПЧ должны иметь право следить за тем, следуют ли органы власти их советам. Консультативная роль национальных правозащитных институтов (особенно в том, что касается действующих законов и предлагаемых законопроектов, а также соблюдения международных соглашений) предполагает наличие хороших рабочих отношений с правительственными ведомствами. Поэтому не следует намеренно придавать им конфронтационный характер. Равным образом, правительствам следует откликаться на советы и просьбы со стороны НИПЧ и в определенный срок информировать о том, какие меры были приняты в связи с их рекомендациями.

НИПЧ должны следить за исполнением своих рекомендаций правительственными ведомствами. Тем правозащитным организациям, которые занимаются рассмотрением жалоб, следует ввести систему контроля за дальнейшей официальной реакцией на законченные дела, по которым они вынесли свое решение. В процессе такого мониторинга необходимо отмечать, были ли исполнены рекомендации и реально удовлетворены нужды заявителя.

Представление докладов парламенту дает НИПЧ возможность сделать правительство подотчетным. Парламентарии служат полезным каналом связи между НИПЧ и правительством и помогают обеспечить такое положение дел, при котором соответствующие государственные органы должным образом прислушиваются к советам и рекомендациям НИПЧ.

3. Подотчетность обществу

А. Ежегодный отчет по всем аспектам работы

Большинство НИПЧ по закону обязаны регулярно отчитываться о своей работе (как правило, это происходит ежегодно). Их система подотчетности должна включать в себя не только тот орган власти, в ведении которого находится НИПЧ (например, парламентский комитет), но и общественность в целом.

Обеспечение широкой доступности отчетов в различных форматах – Ежегодные доклады являются одним из основных элементов отчетности. Однако для того, чтобы они стали действительно доступны для широкой публики, эти документы необходимо представлять на основном национальном языке (или языках) страны и в различных форматах. Следует рассматривать целесообразность использования таких средств, как публикация резюме отчета и пресс-релизов, и проведение публичных презентаций.

Освещение в докладе всех существенных вопросов – Общественность и другие заинтересованные стороны должны иметь возможность узнать из доклада обо всех аспектах работы НИПЧ (и оценить их), в том числе о рассмотрении жалоб и проведенных по ним расследованиях, мониторинге и рекомендациях, данных правительству. Это означает, что отчетность должна быть подробной и содержательной, а не просто формальной. При этом следует уважать стремление некоторых заявителей и предполагаемых жертв нарушений прав человека к сохранению конфиденциальности. Однако в целом общественность должна иметь доступ ко всем материалам, освещающим работу НИПЧ.

Полная и тщательная проверка отчетов НИПЧ – Парламент (или другой орган, в ведении которого находится национальный правозащитный институт) несет обязанность тщательно изучать отчеты НИПЧ. Проверка укрепляет влияние правозащитного института и обеспечивает ситуацию, при которой он обязан соответственно отчитываться о выполнении возложенных на него обязанностей. Архивы внешних отчетов НИПЧ должны быть открыты для публики.

Бюджетный отчет – НИПЧ должны представлять отчеты о своих источниках дохода, а также о своих расходах. Туда следует включать информацию об административно-хозяйственных расходах и эксплуатационных издержках, а также стоимости их программ и различных видов деятельности.

Право предавать гласности свои рекомендации правительству – НИПЧ должны не только иметь закрепленное в законе право предавать гласности выявленные ими факты и свои рекомендации правительству, но и активно пользоваться этим правом. Прозрачность способствует повышению подотчетности правительства, а также уровня доверия к НИПЧ и их общественного признания.

В. Регулярные консультации со всеми заинтересованными организациями

Подотчетность не обеспечивается посредством одностороннего процесса, который происходит один раз в год. НИПЧ должны проводить консультации с гражданскими и прочими организациями на всех этапах планирования и реализации своих программ. Стратегические планы следует обсуждать со всеми заинтересованными силами. Кроме того, информация о них должна быть открытой и доступной, чтобы о целях и подходах НИПЧ было хорошо известно не только партнерским организациям, но и их собственным сотрудникам.

Публикация меморандумов о договоренности с заинтересованными организациями – Подобная практика обеспечивает прозрачность отношений НИПЧ с другими институтами. Соглашения могут заключаться как с официальными органами, вроде полиции, так и неофициальными, например, НПО.

II. ПОКАЗАТЕЛИ

Чтобы определить, соответствуют ли они эталонам, которые они сами себе избрали в качестве ориентиров, и оценить различные аспекты своей работы и влияния, НИПЧ следует разработать набор показателей.

Как уже отмечалось, показатели служат для выявления тенденций и изменений в направлении развития; с их помощью оцениваются динамические процессы. Показатели следует отличать от данных. Данные – это единицы фактической информации, которые проливают свет на отдельные тенденции и процессы.

В основе адекватного использования показателей лежит умение оценивать и выбирать, поэтому они нуждаются и в тщательном отборе, и критической оценке. Особенно важно понимать, что показатель имеет значение только в контексте, т.е. применительно к той или иной цели, или замыслу.

1. Типы показателей

А. Количественные показатели

Количественные показатели служат для измерения вещей, которые можно сосчитать. Применительно к правам человека, примерами таких показателей могут служить количество медицинского персонала на душу населения, уровень грамотности или статистика смертности среди заключенных. Что же касается работы правозащитных организаций, то показатели могут включать, к примеру, количество опубликованных отчетов, подготовленных сотрудников или рассмотренных жалоб.

Количественные показатели привлекательны тем, что, в принципе, они поддаются сопоставлению и оценке. Однако на практике все получается не так просто. Числа, которые выглядят простыми и сравнимыми, на самом деле таковыми не являются, но, поскольку количественные данные выражаются числами, то зачастую представляется, что они отражают объективную информацию.

У количественных показателей есть два главных потенциальных недостатка:

- Они могут использоваться просто потому, что поддаются измерению. При этом никто по-настоящему не задается вопросом, несут ли они релевантную и полезную информацию об исследуемой проблеме.
- Сложные социальные, политические и правовые процессы можно должным образом понять и оценить только с помощью качественного анализа. В лучшем случае количественные показатели здесь способны лишь дать некоторое представление о положении дел в конкретный момент времени; а в худшем - они вводят в заблуждение, поскольку не отражают динамические процессы изменений.

В. Качественные показатели

Качественные показатели используются именно потому, что у количественных присутствуют уже упомянутые недостатки. С их помощью исследователи пытаются не просто посчитать или количественно измерить события и процессы, а оценить их характер и меняющуюся природу.

Простым примером использования качественных показателей служит опрос мнения представителей целевой группы по тому или иному вопросу. Заявителей можно попросить оценить ответ, данный на их жалобу; а чиновников можно попросить перечислить навыки, которые они приобрели, прослушав учебный курс о правах человека. Полученные ответы затем сортируются по нескольким группам (например, «очень доволен», «удовлетворен», «не удовлетворен») и, в результате, приобретают количественную форму.

Подобный подход имеет более тонкий характер. Он дает возможности для классификации данных и анализа восприятия и мнений. Вместе с тем, такие качественные показатели, поддающиеся выражению в количественной форме, имеют ряд общих недостатков с чисто количественными методами. Они пытаются свести сложные и динамичные социальные процессы к статическим и искусственным категориям.

2. Согласованные показатели

В зависимости от способов определения, отбора, получения и анализа данных, количественные и качественные показатели могут иметь согласованный или несогласованный характер. Несогласованные показатели устанавливаются извне, например, руководителями проектов НИПЧ, в то время как согласованные основаны на мнениях партнерских организаций и тех, в чьих интересах осуществляется та или иная деятельность или проект. Подобные показатели разрабатываются коллективно посредством семинаров, фокус-групп и других видов групповых дискуссий.

Участие представителей различных заинтересованных сторон помогает высветить те аспекты работы, которые не всегда видны изнутри самой правозащитной организации. Иногда информация, полученная с помощью подходов, предусматривающих коллективное обсуждение и оценку, дополняет ту, что вытекает из анализа более формальных показателей, а иной раз она может противоречить этой информации.

Качество таких показателей безусловно повышается, если в процессе обсуждения и согласования принимают участие все заинтересованные стороны, т.е. прежде всего представители групп населения, в чьих непосредственных интересах осуществляется определенная деятельность, организаций-партнеров и органа, в чьем ведении находится НИПЧ. При наличии соответствующего вклада всех сторон, вероятность неожиданных итоговых результатов и труднопреодолимых сложностей при интерпретации данных, с высокой долей вероятности, может быть сведена к минимуму.

Опрос мнений: заполнение итоговой анкеты

Многие НИПЧ используют итоговые анкеты для оценки своей учебной работы. Участников просят оценить курс с точки зрения соответствия его результатов их нуждам и ожиданиям; им также могут предложить оценить использованные методики и работу преподавателей. Организаторы и преподаватели также должны участвовать в оценке мероприятия. Здесь используются качественные показатели, которые можно разбить на группы и получить количественные индикаторы, позволяющие судить, оказался ли курс полезным, по мнению большинства его участников. Это поможет НИПЧ оценить, удалось ли им достичь поставленных целей и удовлетворить ожидания участников.

Коллективные подходы критикуют за субъективность. Интересы и представления отдельных участников действительно могут быть субъективными. Однако, собрав вместе целый ряд мнений и точек зрения, можно получить показатели, имеющие более объективный характер, чем те, что были разработаны в одиночку, например, самими НИПЧ.

При всем при том, нельзя не отметить, что в сфере использования согласованных показателей существуют реальные ограничения. НИПЧ может быть сложно определить круг заинтересованных сторон в каждом конкретном случае. В анкете, разработанной для этого исследования, НИПЧ попросили указать, кто является их «клиентами». Большинство ответили, что это все граждане страны. Некоторые были более конкретными и упомянули жертв нарушений прав человека, или правительственные ведомства, которые могут нуждаться в консультациях или курсе обучения по правозащитной проблематике. Поэтому успешный поиск конкретных партнеров для совместной разработки согласованных показателей представляет собой непростую проблему.

Кроме того, семинары и конференции с участием представителей общественности, весьма вероятно, будут нести на себе отпечаток ролевых отношений, существующих в данном обществе. Представители обездоленных или маргинализированных групп населения могут решить, что их все равно не допустят к реальному участию в дискуссии, или посчитать семинар недостаточно безопасным местом для свободного самовыражения.

Еще один очевидный недостаток заключается в том, что разработка согласованных показателей порой превращается в длительный, трудный и дорогостоящий процесс. Но это относится ко всем показателям, если стремиться к недостижимому совершенству. А их цель, в действительности, состоит в том, чтобы помочь организациям работать более эффективно - выявлять проблемы и тенденции, и намечать пути развития. Поэтому на них не следует тратить слишком много времени и средств. Компромиссное решение в реальности означает, что полученные показатели порой будут иметь приближенный характер.

Короче говоря, если НИПЧ хотят найти способы оценки собственной эффективности, им следует посоветоваться с теми, с кем они работают. Отправной точкой здесь должны

стать их контакты с людьми и организациями, которые пользуются их услугами. Национальные правозащитные организации, работающие с жалобами граждан, уже имеют регулярный контакт с общественностью. То же можно сказать и о НИПЧ, которые занимаются образовательной и просветительской деятельностью в области прав человека. Поэтому для них не составит особого труда разработать методiku проведения индивидуальных или коллективных консультаций, нацеленных на то, чтобы выявить, чего ожидают партнеры от НИПЧ и их программ. Впоследствии можно провести еще одну серию консультаций для оценки степени выполнения установленных показателей.

НИПЧ следует поддерживать регулярное сотрудничество и консультации с партнерскими организациями, особенно с правозащитными НПО и местными общественными объединениями, и правительственными ведомствами. Они также должны принимать участие в постоянном диалоге по вопросам, касающимся приоритетных направлений деятельности НИПЧ и способах оценки их работы и влияния.

С одной стороны, такой диалог будет способствовать развитию более точных показателей эффективности НИПЧ, а с другой, расширению участия различных групп населения и организаций в их работе.

Недостатки согласованных показателей следует рассматривать скорее не как аргумент против их использования, а как проблемы, которые необходимо разрешать. Поиск таких показателей не должен приводить к тому, чтобы национальные правозащитные институты подчиняли свой авторитет и самобытность целям и потенциально противоречивым интересам других заинтересованных сторон.

НИПЧ смогут оценить достигнутый прогресс, только принимая во внимание ожидания своих партнеров и тех, для кого они работают, а также учитывая свои институциональные задачи.

3. Надежные и достоверные показатели

Чтобы приносить пользу, показатели должны быть надежными и достоверными.

Чтобы быть *надежными*, данные должны отличаться точностью. Кроме того, результаты должны быть воспроизводимыми вне зависимости от того, кто собирает информацию. Так, например, результаты сбора данных посредством мониторинга не должны зависеть от личности наблюдателя.

А *достоверность* подразумевает, что они действительно показывают то, что и должны показывать. Применительно к деятельности НИПЧ, здесь можно взять такой пример, как использование данных о количестве жалоб для оценки эффективности общественных информационно-просветительских программ. Зачастую предполагается, что рост числа жалоб является следствием успешной реализации подобных программ. Однако такое очевидно разумное предположение не всегда оправдано, поскольку на самом деле этот факт может объясняться ухудшением ситуации с правами человека в стране. И, наоборот, уменьшение числа жалоб может свидетельствовать не о малой эффективности информационной деятельности НИПЧ, а об улучшении правовой ситуации.

Этот аспект имеет основополагающее значение: нет никакого смысла жонглировать данными, если они не имеют реального отношения к проблеме, которую необходимо решить. Следовательно, небрежно выбранные показатели могут не дать НИПЧ возможности получить желаемые сведения. Поэтому НИПЧ всегда следует задаваться вопросом: говорят ли используемые показатели о том, что они стремятся узнать, и действительно ли они релевантны применительно к исследуемым проблемам?

В большинстве случаев НИПЧ также придется работать и с несовершенными данными – ненадежной статистикой и статистикой, которая собиралась в связи с задачами, отличными от целей работы НИПЧ. Правозащитные институты могут собирать информацию относительно своей собственной деятельности, но, как правило, не имеют возможности заниматься сбором общестатистических данных, отражающих социально-экономические тенденции. В этом отношении НИПЧ не могут реально рассчитывать на то, чтобы отыскать альтернативу государственной статистической службе. Во многих случаях им придется работать именно с официальной статистикой, сколь бы несовершенной она не была. С другой стороны, НИПЧ могут определить для себя, в какой информации они нуждаются, чтобы оценить политику правительства в области прав человека, и использовать свое влияние на власть, а также академические и прочие исследовательские институты в целях получения такой информации.

4. Интерпретация показателей

Все данные и показатели нуждаются в интерпретации. Если возможно разработать эталоны, которые, в широком смысле слова, применимы к большинству НИПЧ, то показатели должны быть приспособлены к конкретному контексту, в котором предполагается их использовать.

В конечном счете, показатели должны определяться и интерпретироваться в контексте анализа, который требует глубокого знания страны, ситуации с правами человека, а также отношений между НИПЧ, их партнерами и теми группами населения, в чьих интересах они работают. Показатели не могут *говорить сами за себя* – их необходимо помещать в контекст и интерпретировать применительно к поставленной цели.

Правда, тут напрашивается очевидное возражение, что такая интерпретация субъективна, и национальные правозащитные организации будут интерпретировать показатели так, как считают нужным, благоприятным для себя образом. Данное возражение имеет смысл, только если исходить из посылки, что показатели указывают простой путь к «истинным» ответам. На самом деле, это не так. Хорошо подобранные показатели помогут НИПЧ составить представление о своей работе и влиянии, но сами по себе они дают ответы только на ограниченный круг весьма специфических вопросов, применительно к задачам, для которых они были разработаны. В сущности, использование показателей должно побудить НИПЧ к тому, чтобы ставить все новые вопросы и более тщательно анализировать информацию. Такой итог уже сам по себе свидетельствует о пользе данной методики.

Для проведения анализа работы НИПЧ иногда приглашаются и внешние «оценщики». Они используют свои собственные методики, зачастую основанные на применении

показателей. Такая практика считается полезной в силу беспристрастности внешних оценщиков. Как посторонние они могут высказывать критические суждения, которых сотрудники порой стараются избегать. Время от времени всем организациям следует проходить через подобную процедуру.

Показатели, разработанные самим НИПЧ, могут также помочь их партнерам и внешним оценщикам понять, какие вопросы они считают наиболее важными.

Ниже приводятся примеры возможной интерпретации данных (в том числе и ошибочной).

Национальные институты, ответившие на нашу анкету, указали, что чаще всего используется такой показатель, как количество полученных жалоб. Его дополняет информация о типах жалоб и проценте разрешенных дел. Из их ответов было также ясно, что большинство НИПЧ фактически оценивают не *эффективность* или *влияние*, а *объем* проделанной работы. В отчетах могло упоминаться количество проведенных пресс-брифингов, но не их влияние на освещение правозащитных проблем в прессе, или содействие публикаций в прессе выполнению задач НИПЧ.

Что же касается статистики жалоб, то национальные институты, как правило, склонны делать из нее следующие выводы:

- Чем больше процент разрешенных дел по отношению к общему числу поступивших жалоб, тем выше их уровень работы.
- Растущее число новых жалоб является свидетельством повышения информированности общественности по вопросам прав человека, а значит и успеха соответствующих информационно-просветительских кампаний.

Такие предположения, конечно, могут соответствовать действительности в какой-то отдельный момент времени. Однако, как уже отмечалось, подобная статистика может свидетельствовать и о совершенно иных тенденциях. Например, здравый смысл подсказывает, что увеличение количества жалоб может объясняться участившимися нарушениями прав человека. Разумеется, это не противоречит и интерпретации предполагающей возросшую информированность широкой общественности в области прав человека. Аналогичным образом, свидетельствует ли снижение численности жалоб о неэффективности просветительской работы НИПЧ? Или об успешной борьбе с нарушениями прав человека? Для получения правильного ответа на эти вопросы необходима дополнительная информация.

Суть состоит в том, что достоверность этих интерпретаций можно ценить только с помощью других данных, например, посредством общей оценки ситуации с правами человека, а также опроса заявителей с целью выяснения, откуда они узнали о процедуре подачи жалоб в НИПЧ (с использованием качественных согласованных показателей) и т.д.

Вывод о том, что высокий процент разрешенных дел свидетельствует об успешной работе, на первый взгляд, представляется менее противоречивым. И все же он

основывается на еще одной посылке, что рассмотрение жалоб – лучший способ решения проблем в области прав человека. А это тоже можно поставить под сомнение.

Во-первых, практика рассмотрения жалоб в своей основе была заимствована НИПЧ у института *Омбудсмена*, чья функция заключается в борьбе с проявлениями плохого управления, т.е. непредоставлением или несвоевременным предоставлением информации или услуги. Процесс разрешения подобных дел не имеет состязательного характера и не влечет за собой никаких санкций. Почти повсеместно он сводится к предоставлению заявителю услуги, на которую он изначально имел право, и, зачастую, извинениям. А нарушения прав человека, напротив, представляют собой преступления, за совершение которых виновники должны быть привлечены к ответственности. Сюда же относятся и нарушения гражданского законодательства. Но, в любом случае, и жертва, и общество в целом имеют право на сатисфакцию. Разрешение дела в таких случаях уже невозможно без установления вины и привлечения виновников к ответственности.

Более того, многие различия возникают из противоречий между сиюминутными интересами заявителей и долговременными интересами общества. Предположим, заявителю пришлось дать взятку полицейскому, чтобы тот выпустил из-под стражи незаконно задержанного родственника. Вполне вероятно, что он будет удовлетворен исходом дела, если ему вернут деньги, а родственнику – свободу. Однако в данном случае в интересах общества было бы добиться отстранения от работы и судебного преследования виновного сотрудника полиции, а этот процесс может затянуть оперативное разрешение дела.

Так что, анализируя процент «разрешенных дел», НИПЧ должны оценить, в какой мере были выполнены их рекомендации, касающиеся наказания виновника/ов (например, выговор, увольнение или уголовное преследование), и удовлетворено ли право пострадавшего на возмещение ущерба соответствующими властями.

Во-вторых, эффективный национальный правозащитный институт должен пытаться системно бороться с нарушениями прав человека. Если, например, приходит множество жалоб по поводу одного и того же вида дискриминации, то НИПЧ может организовать расследование, чтобы определить масштабы проблемы, и по его результатам подготовить рекомендации для правительства. В таком случае сведение работы к разрешению отдельных дел (даже если заявитель в итоге удовлетворен) может свидетельствовать о крайне неудачном выборе курса НИПЧ. Неумение системно подходить к решению проблем может породить еще большее количество жертв, и, в конечном счете, возросшее число «удовлетворительно» рассмотренных индивидуальных жалоб. Статистика (основанная на количественных данных) не отражает всей реальной картины.

Освещение работы НИПЧ в прессе как показатель их активности в области налаживания связей с общественностью

Большое количество пресс-релизов, отраженное в ежегодном отчете, говорит лишь о большой занятости отдела прессы в течение года. Более полезно было бы представить статистику публикаций, где упоминаются НИПЧ. Еще полезнее было бы иметь показатели, отражающие характер публикаций по тем проблемам прав человека, которые являются приоритетными для деятельности организации. Последние могли бы помочь оценить эффективность работы НИПЧ по развитию связей с общественностью. Формально оценить объем проделанной работы можно за несколько минут, а обширный мониторинг СМИ с целью оценки своего влияния требует много времени и средств. Не следует останавливать свой выбор на количественных показателях просто потому, что они легко поддаются оценке. Однако при разработке эффективных индикаторов всегда следует учитывать такие факторы, как финансовые издержки и затраты времени и энергии.

Количественные показатели служат полезным средством для оценки *объема работы*, проделанного организацией, но дают плохое, а иногда и неверное, представление о ее *влиянии* на общество.

5. Показатели эффективности работы и влияния

НИПЧ могут использовать показатели для оценки:

- ситуации с правами человека;
- своей собственной работы;
- своего влияние на ситуацию в сфере обеспечения прав человека.

А. Оценка ситуации с правами человека

В задачу настоящего доклада не входит подробное обсуждение того, каким образом НИПЧ следует анализировать ситуацию с правами человека в своих странах. Для этого потребовалось бы отдельное исследование. Однако для оценки воздействия и актуальности своих программ и различных направлений деятельности (а также определения приоритетов) НИПЧ потребуется провести тщательный анализ окружающей их обстановки и разработать некоторые показатели, позволяющие отслеживать изменения в ней. По этой причине, мы решили включить сюда несколько замечаний относительно такого применения показателей.⁸

⁸ Показатели все чаще используются при осуществлении мониторинга ситуации с правами человека. Одним из наиболее заметных примеров этого рода можно считать «индекс человеческого развития», используемый в *Отчетах о человеческом развитии*, которые публикует ПРООН (<http://hdr.undp.org>). Он включает в себя целый ряд показателей, касающихся прав человека и развития.

Национальным институтам по правам человека необходима соответствующая методология для того, чтобы уметь определить, насколько в их странах уважают и защищают права человека, а также обеспечивают необходимые предпосылки для их осуществления.⁹ Эффективные показатели должны позволять оценить не только приверженность правительства делу защиты прав человека, но и степень использования этих прав населением (здесь учитываются и принятые меры, и достигнутый результат) – например, объем средств, выделяемых на образование и реальные плоды финансирования в виде роста численности учащихся, повышения грамотности и т.д.

Кроме того, показатели должны быть и динамическими, и сравнительными, чтобы оценивать прогресс и регресс за определенный период времени. Они могут учитывать, в каком объеме правительство выделяет ресурсы на поддержание системы правовых гарантий по сравнению с другими статьями расходов, а также оценивать неравенство в обеспечении различных прав.

Показатели, относящиеся к дискриминации

НИПЧ часто занимаются мониторингом дискриминации. С этой целью, как правило, приходится разбивать показатели социальной статистики на разные группы, по полу, возрасту, национальному или социальному происхождению, религиозной принадлежности и т.д. Чтобы посмотреть, наблюдается ли дискриминация, например, при осуществлении права на образование, из статистики о зачислении учеников в школы выделяются данные о девочках или представителях различных меньшинств, а затем полученные цифры сравниваются со средним показателем для всего населения. Чтобы оценить степень участия женщин в политической жизни, НИПЧ могут собрать данные о проценте женщин-кандидатов, участвующих в выборах; избранных на государственный пост или занимающих ответственные должности в государственных ведомствах.

В рамках системы правовых гарантий правительства несут ответственность за защиту и обеспечение прав бедных слоев населения и других маргинализованных групп. Если некоторые меры социальной защиты не реализуются из-за недостатка средств, НИПЧ могут оценить, насколько равномерно распределяется бремя экономических трудностей между разными группами населения. Если оно ложится на плечи какой-то одной группы, то речь может идти и об умышленной дискриминации. НИПЧ должны позаботиться о том, чтобы используемые ими показатели несли в себе достаточно информации о группах населения, которые, по их мнению, находятся в зоне риска.

⁹ Современные теоретики прав человека выделяют три взаимосвязанных группы обязательств в этой области: *уважение прав* – это обязательство не предпринимать ничего, что мешало бы использованию законных прав (никто не может быть арестован или выселен из жилища по произволу властей); *защита прав* означает обязательство предотвращать посягательства на права человека со стороны отдельных лиц, частных компаний и иностранных правительств (никто не может быть обращен в рабство, всем гарантируется равная плата за сопоставимую работу); *обеспечение прав* подразумевает обязательство предпринять все меры, необходимые для осуществления прав (создание независимой судебной системы, обеспечение доступным жильем).

В последнее время проявляется повышенный интерес к экономическим и социальным показателям. По-видимому, это обусловлено признанием необходимости в более совершенном определении содержания ЭСК-прав. Но показатели, безусловно, можно использовать для мониторинга ситуации с гражданскими и политическими правами. Возможно, например, вести учет или оценивать количество людей, содержащихся под стражей без предъявления обвинения. Выделило ли правительство деньги на оказание им правовой помощи? Прошли ли сотрудники полиции курс обучения по применению на практике международных стандартов, касающихся ареста и предварительного заключения. Большинство из этих показателей можно также разбить на группы.

Разбивка показателей на группы: право на здравоохранение

Право на здравоохранение накладывает на правительство ряд обязательств по обеспечению различных услуг, в том числе всеобщей первичной медицинской помощи, других услуг по профилактике и лечению, а также доступных основных лекарств хорошего качества. Но право на здравоохранение простирается далеко за пределы медицины. Решающими факторами здоровья являются хорошее жилье и питание, а также соответствующие санитарные условия жизни, которые, в свою очередь, зависят от уровня экономического благосостояния. Отсюда вытекает важное значение этих проблем для правительств и других ответственных сторон, включая фармацевтические компании и специалистов здравоохранения.

Поскольку право на здравоохранение можно разделить на несколько составляющих, то для каждой из них можно придумать свои показатели. Общий показатель можно разбить по нескольким категориям, чтобы бросить свет на то, какой доступ к здравоохранению имеют *отдельные группы населения*: дети, пожилые граждане или женщины; или на *распределение инвестиций*: в систему медицинских услуг, жилищное строительство; или на проблему обеспеченности населения лекарствами. Показатели могут равным образом помочь оценить, какая часть бюджета здравоохранения идет на лекарства, содержание персонала, строительство больниц, прививки, городскую и сельскую медицину и т.д. Анализ статистики, накопившейся за определенный период времени, позволяет выявить тенденции и приоритеты, а также сравнить изменения в статьях расхода. Далее такие показатели можно сопоставить со статистикой детской смертности и уровнем ожидаемой продолжительности жизни (например, в сельской местности), чтобы содействовать выработке приоритетов и анализу предложенных изменений в политике здравоохранения.

Другие показатели могут быть разработаны для проведения сравнений *между различными секторами*. Можно подсчитать, какой процент составляют расходы на здравоохранение от бюджета правительства или валового национального продукта, и сравнить его с долей других расходов – на образование, судебную систему или оборону. Такие показатели помогут понять, есть ли прогресс в области реализации права на здоровье, или этот сектор отстает от других. Наряду с другими видами бюджетного анализа, они способны послужить хорошим руководством по иерархии и эволюции правительственных приоритетов в тот или иной период времени.

В. Использование показателей для оценки работы НИПЧ

Наибольший эффект от использования показателей достигается в том случае, когда они полностью интегрированы в процессы планирования, реализации и оценки программ НИПЧ.

Если критерии оценки определены (по крайней мере, в общих чертах) на стадии планирования, то цели НИПЧ и сопутствующие показатели могут служить ориентиром для сотрудников. Если они подобраны соответствующим образом, то работники НИПЧ будут знать, чего от них ждут. Однако тут возникает опасность, что выполнение показателей может быть принято за достижение целей. Подобные заблуждения чреваты перекосами в работе по программе и снижением способности организации чутко реагировать на изменения в окружающей ситуации.

Было разработано несколько систем, служащих для определения целей и показателей работы. Вероятно, НИПЧ, которые получают финансирование от доноров, знакомы с некоторыми из них, поскольку разные доноры отдают предпочтение разным методикам. Однако в большинстве случаев оценка качества работы организации может основываться на принципах здравого смысла.

Когда национальный правозащитный институт избирает какой-либо вид деятельности, которая может носить регулярный (комментирование законопроектов) или разовый (общественное расследование), он должен заранее знать, каким образом будет определяться успешное выполнение работы. Для этого, вероятно, потребуются показатели трех различных уровней:

- *Показатели объема* проделанной работы. Они отражают количество рассмотренных жалоб, проведенных семинаров, людей, прослушавших тот или иной курс, законов, подвергнутых критическому анализу, и т.д.
- *Показатели эффективности* работы говорят о том, насколько хорошо она была выполнена.
- *Показатели влияния* отражают степень положительного влияния деятельности НИПЧ в плане содействия осуществления прав человека.

Общественное расследование по важному вопросу в области прав человека

Вид деятельности – Предположим, национальный институт по правам человека приходит к выводу, что, в силу особой важности какой-то проблемы из области прав человека, требуется организовать общественное расследование. Мандат НИПЧ предусматривает всестороннее изучение проблемы с целью подготовки рекомендаций для соответствующих органов власти.

Показатели объема работы – Общественное расследование – это весьма масштабное предприятие. Поэтому НИПЧ готовит подробный план требуемых мероприятий: количество и место проведения публичных слушаний, ожидаемое число свидетелей, объем и сроки подготовки отчета, планы по представлению рекомендаций властям и общественности, бюджет и т.д.

Показатели эффективности работы – В любом общественном расследовании очень важное место занимает группа лиц, чьи жизненные интересы были затронуты рассматриваемой проблемой. Поэтому одна из целей расследования состоит в том, чтобы удовлетворить их ожидания. Для установления показателей НИПЧ выясняет их ожидания в самом начале расследования, а в конце проводит опрос, чтобы узнать были ли они удовлетворены. Другие показатели этого рода могут включать в себя соответствующее завершение запланированных мероприятий - заслушивание свидетелей, своевременная подготовка доклада в рамках бюджета и т.д.

Показатели влияния – Простейший способ оценить влияние расследования связан с итоговыми рекомендациями. В идеале их следует сформулировать так, чтобы потом НИПЧ мог проверить, были ли они выполнены властями. Для оценки долговременного эффекта потребуются другие средства. Например, если исходной причиной расследования послужили жалобы граждан, то НИПЧ может начать мониторинг жалоб по данному вопросу. Если окажется, что их численность снизилась, надо попытаться установить причины такого изменения.

С. Использование показателей для оценки влияния

Хотя это деление может показаться искусственным, чрезвычайно важно проводить различие между эффективностью работы организации и ее влиянием. Совершенно очевидно, что здесь имеет место частичное совпадение двух понятий. Однако показатели эффективности работы оценивают степень достижения поставленных целей, а показатели влияния – степень эффективности воздействия этой деятельности НИПЧ на ситуацию с правами человека.

НИПЧ представляет собой лишь один, причем относительно незначительный, источник влияния в сфере защиты прав человека. Поэтому к оценке его воздействия на окружающую ситуацию следует подходить с реальными мерками. Обычно НИПЧ обладают ограниченными возможностями в плане определения своих законных полномочий или количества финансовых и человеческих ресурсов. Поэтому они редко могут влиять на крупные общественные тенденции. Вместе с тем, это не преуменьшает всей важности НИПЧ – просто надо реалистично подходить к тому, чего можно ожидать от их деятельности.

Очень часто приходится делать вывод, что НИПЧ работает довольно эффективно, но мало влияет на положение дел в области прав человека в целом. Такой вывод сам по себе нуждается в анализе. Означает ли это, что НИПЧ избрал неверные приоритеты, хотя при этом хорошо выполняет намеченную работу? Оказалась ли эта работа, в конечном счете, нерелевантной применительно к проблеме, которую он пытался решить? Может быть, у НИПЧ было недостаточно сил и средств? Или тут замешаны другие факторы?

Юридические консультации для правительства

Вид деятельности – В полномочия НИПЧ входит рассмотрение в текущем порядке предлагаемых законопроектов и действующих законов на предмет их соответствия международным обязательствам государства в сфере прав человека. Если они входят в противоречие с международными правозащитными стандартами, или же могут быть как-либо усовершенствованы в этом плане, НИПЧ представляет соответствующие рекомендации исполнительной власти и парламенту.

Показатели объема работы – Сюда включается количество рассмотренных и прокомментированных законопроектов. В случае анализа действующего законодательства, необходимо составить график работы и по нему оценивать выполнение поставленных задач.

Показатели эффективности – С их помощью НИПЧ будет оценивать, среди прочего, своевременность выполнения своих задач. Кроме того, можно использовать и тесты более качественного характера. Был ли правовой анализ выполнен с должной тщательностью? Были ли выявлены и прокомментированы все важные проблемы прав человека? Можно также опросить представителей правительства и парламента, чтобы выяснить были ли, по их мнению, комментарии НИПЧ понятными и уместными, как по содержанию, так и по форме.

Показатели влияния – Непосредственным мерилom влияния НИПЧ в данном случае будет следование правительства и законодателей его рекомендациям. Поэтому необходимо задаваться вопросом: как часто его советы принимают, игнорируют или отвергают? Однако здесь опять же могут потребоваться дополнительные качественные тесты. Не оказалось ли так, что правительство приняло поправки НИПЧ по незначительным пунктам, но при этом продолжает активно продвигать законопроект, который идет вразрез с международными обязательствами по защите прав человека? Повлекло ли за собой претворение в жизнь рекомендаций НИПЧ положительные изменения в плане реализации прав граждан на местах?

В следующем разделе рассматривается ряд практических средств, посредством которых НИПЧ могут оценить масштаб своего влияния на ситуацию с правами человека.

i) Оценка работы по рассмотрению жалоб

Обычно НИПЧ ведут подробный учет полученных жалоб. Хотя зачастую и возникают подозрения, что оценка процесса рассмотрения осуществляется просто в силу простоты этой процедуры, таким способом можно собрать полезную статистику:

- *Общее количество жалоб* – Сравнение такой статистики год за годом может дать представление об общественной репутации национальной правозащитной организации, а также указать на ухудшение или улучшение ситуации с правами человека.

- *Классификация жалоб по тематике* – Такой подход поможет выявить наиболее распространенные нарушения прав человека, или просто те проблемы, которые, по мнению общественности, можно решить с помощью НИПЧ. Следует предпринять меры для обеспечения классификации каждого рассматриваемого дела в соответствии с международными нормами (а не своими оригинальными стандартами).
- *Классификация жалоб по ведомствам* – Данная статистика может показать, на какие организации поступает больше всего жалоб; аналогичным образом, она может указывать на то, в каких случаях заявители больше всего рассчитывают на получение положительного результата.
- *Классификация жалоб по тем или иным характеристикам заявителя* – Заявителей можно разбить на группы по полу, социальному и национальному происхождению, языку, месту жительства и т.д. Анализ этих данных поможет определить, самые уязвимые группы населения в плане нарушений прав человека, а также те группы, с которыми НИПЧ работает наиболее успешно.
- *Отслеживание жалоб по месту жительства заявителя* – Это может помочь установить, имеет ли определенная проблема выраженный локальный характер, или национальный оттенок.
- *Отслеживание жалоб по конечному результату* – Многие национальные правозащитные институты отчитываются о количестве рассмотренных дел и сроках их рассмотрения. Эта информация может помочь оценить эффективность их работы. Тем не менее, к подобным данным следует подходить с большой осторожностью. Быстрое решение не всегда бывает успешным. Сложное дело, связанное с опасностью для заявителя, может быть закрыто, якобы в связи с «отсутствием заинтересованности у заявителя». Более важным и надежным показателем может служить удовлетворенность заявителя исходом дела и выполнение рекомендаций НИПЧ, но такая статистика ведется не столь часто.

Сырая статистика является лишь отправной точкой для оценки влияния. НИПЧ следует дополнять ее качественным анализом. Чтобы убедиться в том, что процесс рассмотрения жалоб отличается эффективностью, тщательностью и чуткостью по отношению к нуждам заявителя, необходимо проводить опросы общественного мнения. Такие опросы должны быть также нацелены на то, чтобы выяснить, была ли предоставлена лицам, обвиняемым в тех или иных нарушениях, достойная возможность отреагировать на жалобу и исправить ситуацию.

ii) Оценка учебных программ

НИПЧ часто представляют статистику о своих учебных программах (количество организованных курсов, слушателей и т.п.) поскольку они очень легко поддаются оценке. Некоторые разбивают статистику о слушателях по таким признакам, как пол, национальное происхождение и т.д. Эти показатели позволяют оценить объем и

эффективность работы организации, но они ничего не говорят о степени ее влияния. Чтобы оценить эффективность воздействия учебных проектов, можно предпринять целый ряд простых шагов. Один из них, уже часто используемый НИПЧ, заключается в распространении среди слушателей итоговой анкеты. Обычно в ней содержатся вопросы относительно их ожиданий до начала курса и степени их исполнения по завершении обучения. Тут можно поставить многие вопросы, в частности, касающиеся наиболее актуальных разделов курса или проблем, которые преподавателям удалось осветить лучше всего.

Еще один важный шаг (который предпринимается нечасто) состоит в том, чтобы оценить впечатления слушателей спустя несколько месяцев или лет. С помощью тестов можно определить, сохранили ли и применяют ли они на практике полученные знания и навыки. Последующий анализ покажет, сколько из них продолжают заниматься работой, имеющей отношение к теме учебного курса (учитывая постоянную проблему текучести кадров), а интервью с методистами и сотрудниками помогут НИПЧ оценить, получил ли их опыт обучения дальнейшее распространение.

Курс подготовки для сотрудников тюрем

Вид деятельности – Предположим, НИПЧ хочет повысить у сотрудников исправительных учреждений уровень знаний в области прав человека и стремится к тому, чтобы впоследствии, вернувшись на работу, они стали передавать полученные знания и применять их на практике.

Показатели объема работы – Простая статистика такого рода складывается из числа организованных курсов и количества сотрудников тюрем, прошедших обучение.

Показатели эффективности работы – Перед началом учебных семинаров всех участников (включая преподавателей) просят поделиться своими ожиданиями. Чему они в итоге предполагают научиться, и какое это будет иметь значение в дальнейшем? После окончания курса участники, заполняя итоговую анкету, оценивают степень исполнения своих ожиданий. Полученные с помощью анкет данные анализируются, чтобы определить качество и уровень полезности курса, а также качество преподавания. Эту информацию можно также выразить в количественной форме (такое-то число участников удовлетворено, такое-то – не удовлетворено и т.д.).

Показатели влияния – Оценка влияния представляет собой непростую задачу, которую невозможно выполнить сразу же после завершения семинара. Полезнее всего сделать это через полгода или год. Оценщики могут вновь встретиться с участниками курса и их коллегами и попытаться определить, сколь хорошо они усвоили и применяют полученные знания. Может быть желательно (но не всегда реально) предпринять всеобъемлющую оценку работы учреждений, в которых они служат. Проведение исследования тюремной системы, в том числе посредством опроса мнений заключенных до и после курса, поможет определить, изменилось ли количество жалоб от заключенных и, при наличии таких изменений, укажет на их причины.

iii) Оценка информационно-просветительских программ для общественности

Многие из вышеупомянутых соображений применимы и к информационно-просветительским программам в области прав человека. Их также лучше всего оценивать через некоторое время после завершения.

Но найти дешевый способ оценки информационно-просветительских программ весьма затруднительно. Одним из возможных путей является мониторинг СМИ с целью выявления публикаций, где упоминается НИПЧ, или (что еще лучше) освещаются вопросы прав человека. На практике такое возможно только в том случае, если анализ СМИ является составной частью общей функции ИНПЧ по мониторингу ситуации с правами человека. Если средства позволяют, то этим, безусловно, полезно заниматься.

Поскольку многие правозащитные институты используют статистику о количестве жалоб для оценки уровня информированности общественности, было бы полезно включать в анкеты для оценки работы с жалобами вопросы, касающиеся информационно-просветительских кампаний. Даже простой вопрос о том, откуда заявитель узнал о существовании НИПЧ, может дать ключ к полезной информации.

Пропаганда прав человека через СМИ

Вид деятельности – Предположим, НИПЧ стремится повысить информированность широкой публики в вопросах прав человека посредством более широкого освещения данной проблематики в СМИ. Деятельность в этом направлении может включать организацию специальных курсов для журналистов, а также создание заранее записанных информационных вставок для радио- и телепрограмм.

Показатели объема работы – НИПЧ будет включать сюда количество журналистов из разных СМИ, посетивших учебные мероприятия, а также число подготовленных материалов для размещения на радио и телевидении. Еще лучше, если НИПЧ сможет заранее определить главные задачи планируемых публикаций.

Показатели эффективности работы – Учебные курсы оцениваются одинаково, вне зависимости от того, предназначены ли они для журналистов, работников тюрем или судей. Информационные материалы, размещаемые на радио и ТВ, можно оценивать посредством дискуссий в фокус-группах. Эти небольшие группы, как правило, включают 8-12 человек примерно одинакового образовательно-профессионального уровня. Цель дискуссии не в том, чтобы устроить полемику, а исследовать взгляды людей, обладающих схожими чертами. Необходимо подобрать несколько таких групп. В нашем примере участники могли бы обсудить, была ли информация представлена понятно и убедительно, содержалось ли в материалах нечто новое и т.д. Дискуссии в фокус-группах не имеют количественного выражения и не являются аналогом опросов общественного мнения. Они служат инструментом для углубления качественной оценки.

Показатели влияния – Применительно к обучению журналистов, влияние можно оценить посредством мониторинга публикаций в прессе. Участились ли упоминания о проблемах прав человека? Стали ли материалы демонстрировать большую информированность авторов в этой области? К сожалению, мониторинг СМИ занимает много времени, но для многих национальных правозащитных институтов он является частью их обычной работы. С его помощью можно уловить изменения в характере освещения правозащитной проблематики в СМИ. Фокус-группы также могут помочь определить, какое воздействие оказывают информационные радио- и телематериалы на уровень информированности общества в области прав человека. Для оценки влияния своих информационных кампаний в СМИ, НИПЧ могут использовать и другие формы своих контактов с представителями общественности - соответствующие вопросы уместно включить, например, в анкеты для оценки процедуры рассмотрения жалоб.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Оценка эффективности НИПЧ представляет собой сложную задачу. Национальные институты по правам человека осуществляют разнообразную работу, от ревизии законов и организации учебных курсов для государственных служащих до проведения просветительских кампаний для общественности, мониторинга ситуации с правами человека и, в некоторых случаях, рассмотрения жалоб граждан. Каждое из этих направлений деятельности требует специальных методов оценки. НИПЧ также занимаются широчайшим кругом вопросов, от права на труд до борьбы с пытками, от дискриминации до защиты окружающей среды. И, что еще более важно, они являются лишь одной из сил, влияющих на ситуацию в сфере прав человека.

Эталоны, описанные в Главе I, предназначены для всех НИПЧ (но с учетом различий в организации и круге полномочий). Вместе с тем, они нуждаются в интерпретации в соответствии с национальным контекстом и доступными ресурсами. Было бы нелепо настаивать на том, чтобы НИПЧ непременно готовили параллельные отчеты для международных органов по надзору за соблюдением соглашений или участвовали в ежегодных заседаниях Комиссии ООН по правам человека, если это парализует другие виды их деятельности. Показатели, обсуждаемые в Главе II, следует еще более тщательно приспосабливать к местным условиям.

Показателем эффективности национальных институтов по правам человека не может служить даже то, насколько они продвинулись по пути к обществу, где уважаются, защищаются и обеспечиваются все права человека. Ведь многие НИПЧ действуют в такой среде, где защита прав человека не является официальным приоритетом, или даже служит предметом нападок и враждебной критики. Соответственно, их полномочия имеют очень ограниченный характер. В такой ситуации главная ответственность НИПЧ состоит в том, чтобы удерживать позиции, постоянно отслеживая действия правительства и сохраняя в обществе хотя бы остатки стремления к осуществлению правозащитных идеалов.

По этим причинам показатели всегда следует разрабатывать, согласовывать и интерпретировать с позиций здравого смысла, принимая во внимание конкретный политический и экономический контекст. Ни один набор показателей не в состоянии служить источником релевантной и полезной информации на все случаи жизни. НИПЧ следует обращаться к материалам этого доклада в поисках полезных советов, которые могут им подсказать, как разработать свои собственные надежные и достоверные показатели.

Зачастую национальные институты по правам человека эффективнее всего работают во взаимодействии с другими организациями, и сотрудничество, возможно, играет роль своего рода катализатора. Здесь трудно применить количественные подходы к оценке. В подобных случаях особенно важное значение приобретают согласованные показатели.

И, наконец, важно подчеркнуть, что эталоны и показатели не являются самоцелью. Их можно рассматривать как полезные инструменты в том случае, если они помогают НИПЧ более эффективно пропагандировать и защищать права человека. Они указывают цели

работы и дают информацию о влиянии деятельности национальных институтов на общество. С их помощью НИЧП легче понять, какие формы организации и направления работы будут лучше всего способствовать достижению конечных целей их деятельности. Показатели могут быть очень полезными, но если их поиск превращается в излишне сложный, длительный и дорогостоящий процесс, то стоит обратить внимание на то, что, как правило, вокруг есть и другие средства.

Использование показателей как ориентиров при осуществлении динамического процесса реформ: повышение доступности НИПЧ

Шаг 1. Национальный институт по правам человека принимает решение повысить свою доступность для трех групп населения, выделенных по результатам парламентского расследования и анализа своей собственной статистики жалоб, и, по мнению НИПЧ, подвергающихся особому риску: это (а) меньшинства, (б) пожилые люди и (с) те, кого правительство определяет как «очень бедных».

Шаг 2. Вначале НИПЧ собирает разбитые на группы данные, собранные всеми его представительствами. Анализ этой информации приводит к выводу, что исследуемые группы, составляют 35% населения, но при этом среди тех, кто обращается в НИПЧ за помощью их всего лишь 15% (количественные показатели). Пытаясь понять причину этой диспропорции, национальный институт проводит опрос среди своих «клиентов» и исследуемых приоритетных групп (качественные показатели). В результате выявляются следующие причины: меньшинства не прибегают к услугам НИПЧ потому, что не говорят на государственном языке; пожилые – потому, что им трудно добраться до офиса НИПЧ; а «очень бедные» - потому, что не знают о его существовании и подозрительно относятся к официальным институтам. В ходе опроса также было установлено, что широкая общественность хотела бы, чтобы офисы НИЧП были ближе к людям и располагались в более удобных местах.

Шаг 3. Поэтому НИПЧ вносит ряд изменений в свою работу. Во-первых, он открывает новые местные офисы в маленьких городах. Во-вторых, переводит документы на языки национальных меньшинств и нанимает больше сотрудников, владеющих несколькими языками. В-третьих, размещает свои офисы ближе к крупным транспортным узлам и тем самым, делает их более доступными для пожилых людей. И, наконец, рекламирует свои услуги на местном радио и нанимает сотрудников для предоставления консультаций в местах проживания беднейших групп населения.

Шаг 4. Чтобы оценить эффект, достигнутый этими реформами, НИПЧ продолжает собирать и группировать данные с помощью количественных и качественных методов. Их анализ показывает, что приоритетные группы стали намного чаще обращаться в НИПЧ с открытием новых офисов, но этот процесс пошел намного быстрее, когда были проведены и другие реформы. Тем не менее, активность «очень бедных» по-прежнему остается намного ниже среднего уровня. Поэтому НИПЧ продолжает проводить работу в новых направлениях и...

Шаг 5. ...одновременно начинает новое исследование, посвященное «очень бедным» людям, с целью отыскать пути более эффективного предоставления услуг, которыми бы те стали пользоваться. Качество информационно-рекламных программ оценивается с использованием показателей эффективности и предпринимается более подробная оценка нужд и ожиданий бедных, включающая коллективные консультации. Эта информация используется для разработки и внедрения новой тактики работы, эффект которой затем вновь оценивается...

Некоторые потенциальные недостатки показателей

Национальные институты по правам человека в основном отчитываются перед общественностью, органом власти, который их назначает (например, парламентом), перед своими партнерами из числа правительственных и неправительственных организаций, и донорами. Поэтому их работа находится под постоянным контролем, и так это и должно быть. Показатели иногда используются, чтобы улучшить отчетность, на том основании, что их считают опосредованным свидетельством общей эффективности работы организации. Тем не менее, используя их, национальные организации должны помнить о ряде опасностей.

Во-первых, направление работы может принять несколько искаженный характер, поскольку руководители и сотрудники озабочены выполнением показателей и упускают из виду те проблемы в области прав человека, для которых еще не придуманы соответствующие индикаторы. НИПЧ должны концентрироваться на достижении своих реальных целей. А показатели – это лишь вспомогательное средство.

Во-вторых, показатели могут превратиться в цели работы. При использовании недостаточно тщательно разработанных показателей, они могут породить неверную мотивацию у сотрудников. Как уже отмечалось, хорошо, когда жалобы рассматриваются быстро, но цель заключается в том, чтобы разрешить дело удовлетворительным образом. Все это должно отражаться в отчетности, хотя отрапортовать о соблюдении сроков рассмотрения дела значительно легче, чем о его удовлетворительном разрешении. Когда показатели выполняют функцию плановых нормативов, представляемая ими информация должна отражать цели организации, но не должна неумышленно приводить к их искажению.

В-третьих, зачастую возникает искушение измерить что-нибудь, поскольку оно легко поддается измерению. Если НИПЧ принимает решение собирать показатели эффективности работы, то необходимо посвятить время на обдумывание того, что, в сущности, необходимо оценивать: «Если организация не пытается измерить то, что она ценит, то в итоге она будет ценить то, что поддается измерению».¹⁰

¹⁰ Отчет Аудиторской комиссии (Великобритания) «Анализ практики использования показателей эффективности» (On target: the practice of performance indicators), 2000, стр. 8. См. www.audit-commission.gov.uk/products/guidance/80DDA381-E506-4769-9ED2-7E9DDD4D7C4B/archive_mptarget.pdf

В общем, показатели могут поглощать больше времени и усилий, чем того заслуживает порождаемая ими информация. Разработка соответствующих методик и процесс оценки эффективности и влияния НИПЧ должны оправдывать понесенные на них затраты. Поэтому, принимаясь за их разработку, НИПЧ должны учитывать свои возможности, ресурсы и приоритеты. Показатели не приносят пользы, если они забирают у НИПЧ столько времени, сил и денег, что это негативно сказывается на эффективности организации.

Некоторые достоинства показателей

Мы неслучайно остановились на потенциальных опасностях, которые таят в себе показатели, поскольку очень легко принять их за готовое решение сложных задач по планированию и претворению в жизнь программ НИПЧ. Они не являются таким решением, но, при правильном использовании, могут быть очень полезным инструментом.

Во-первых, они помогают НИПЧ собирать информацию о самой организации и ее программах. Что она умеет делать хорошо? Где ей удастся реально влиять на ситуацию? Как и почему это происходит?

Во-вторых, показатели эффективности и влияния могут прояснить процесс планирования и помочь установить плановые нормативы для будущей работы. Это может упростить процесс руководства и облегчить сотрудникам понимание стоящих перед ними задач. НИПЧ следует запланировать проведение периодической оценки своего соответствия различным эталонам в ходе реализации стратегического плана работы. Это поможет им менять направление деятельности в соответствии со своими приоритетами, успехами и неудачами.

В-третьих, показатели эффективности и влияния отличаются простотой и ясностью, что делает их легко доступными для понимания широкой публики. Следовательно, они могут способствовать популяризации целей и достижений НИПЧ.

И, наконец, показатели, разработанные посредством коллективного согласования с участием и представителей общественности, и организаций партнеров, способствуют укреплению связей и сотрудничества со всеми заинтересованными силами и помогают НИПЧ более чутко откликаться на нужды людей, которым они служат. Использование согласованных показателей также может помочь НИПЧ определить реалистичные цели и задачи, отражающие чаяния широкой общественности.

Заключение

Не следует придавать слишком большого значения ни эталонам, ни показателям. В сущности, они представляют собой инструменты, которые помогает национальным правозащитным организациям планировать и оценивать свою работу. Но они не являются самоцелью. Именно так следует подходить к тем примерам, которые обсуждаются в данном докладе. Они служат лишь отправной точкой, и НИПЧ следует приспосабливать

эти эталоны и показатели к конкретным условиям своей работы, в соответствии со своим пониманием местных нужд и задач.

Среди характеристик эффективного национального института по правам человека был особо выделен такой важнейший элемент, как подотчетность обществу. Один из наиболее важных аспектов использования хорошо сформулированных эталонов и показателей заключается в том, что они позволяют общественности составить ясное представление о работе НИПЧ и оценить, достойно ли он исполняет свои полномочия и свое главное назначение – защищать и пропагандировать права человека.

ПОЛЕЗНЫЕ ССЫЛКИ В ИНТЕРНЕТЕ

Международная амнистия (Amnesty International). *National Human Rights Institutions: Amnesty International's recommendations for effective protection and promotion of human rights*. («Национальные институты по правам человека: рекомендации Международной амнистии по эффективной защите и пропаганде прав человека») AI Index: IOR 40/007/2001, октябрь 2001.
<http://web.amnesty.org/802568F7005C4453/0/2305CAAB26F6DAA280256B0C0041768D?Open>

Секретариат Содружества (Commonwealth Secretariat). *National Human Rights Institutions: Best Practice* («Национальные институты по правам человека: примеры лучшей практики»). Секретариат Содружества: Лондон, 2001.
www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/%7BBF05153F-7565-4A2F8F2AF002F05594EC%7D_HumanRightsBestPractice.pdf

Илан Капур (Kapoor, Ilan). *Indicators for Programming in Human Rights and Democratic Development: A Preliminary Study* («Показатели выполнения программ в области прав человека и демократического развития: предварительное исследование»). Канадское агентство международного развития (CIDA): 1996.
[www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/HRDG/\\$file/IndRend-e.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/HRDG/$file/IndRend-e.pdf)

Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. *The Paris Principles: A Reflection* («Некоторые соображения по поводу Парижских принципов»). Женева, 11 декабря 2003.
www.nchr.gr/downloads/PP%20Conclusions%20FINAL.doc

Эмад Омар (Omar, Emad). *“Human rights and statistics”* («Права человека и статистика»), Huridocs, 1998.
www.huridocs.org/omar.htm

Сано, Ханс-Отто и Лоне Линдхольт (Sano, Hans-Otto, and Lone Lindholt). *Human Rights Indicators: Country data and methodology* («Показатели прав человека: данные по странам и методология оценки»). Датский институт по правам человека, 2000.
www.humanrights.dk/departments/international/PA/Concept/Indicato/Ind2000/

Нэнси Тид (Thede, Nancy). *“Human Rights and Statistics – Some reflections on the No-Man’s-Land between Concept and Indicator”* («Права человека и статистика – некоторые размышления о ничейной территории между концепцией и показателем»), доклад представлен на Конференции «Статистика, развитие и права человека», проводившейся под эгидой Международной ассоциации официальной статистики (IAOS), Монтрё, 2000.
www.portal-stat.admin.ch/iaos2000/thede_final_paper.doc

НИПЧ в Интернете

www.nhri.net – это вебпортал, объединяющий Интернет-ресурсы, посвященные национальным правозащитным институтам. Там можно найти ссылки на основные работы по НИПЧ, информацию о текущих исследованиях и материалы международных конференций.

Ниже помещаются ссылки на сайты, которые выполняют аналогичную роль в своих регионах – Африка, Американский и Азиатско-Тихоокеанский регионы:

www.sahrc.org.za/index5.htm

www.iidh.ed.cr/Comunidades/Ombudsnet

www.asiapacificforum.net/

