



КТО БУДЕТ ПОДОТЧЕТНЫМ?

Права человека и программа
развития на период после 2015 года

Обзор



ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ
ПРАВА ЧЕЛОВЕКА
УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА



CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS
PROGRESS THROUGH HUMAN RIGHTS

КТО БУДЕТ ПОДОТЧЕТНЫМ?

Права человека и программа развития на период
после 2015 года

Обзор

Недостатки вызваны не тем, что цели недостижимы, и не тем, что времени слишком мало. Мы отклонились от курса из-за невыполненных обязательств, недостаточности ресурсов и отсутствия целенаправленности и подотчетности.

Пан Ги Мун, Генеральный секретарь Организации Объединенных



ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ
ПРАВА ЧЕЛОВЕКА
УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА



CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS

По мере того, как мы приближаемся к 2015 году, от Туниса к Нью-Йорку и Сантьяго, все громче звучит призыв к установлению социального, политического и экономического порядка, который выполнит обещание «освободить от страха и нужды».

Гражданское общество во всем мире призывает к конструктивному участию, более высокому уровню подотчетности правительств и международных организаций, искоренению дискриминации и эксклюзии, улучшению в распределении экономической и политической власти, а также к защите прав в соответствии с принципом верховенства права. «Народы Организации Объединенных Наций» открыто заявляют о своих требованиях, часто подвергая себя большому риску, и степень, в которой к их законным требованиям прислушиваются и в которой они будут отражены в программе развития в период после 2015 года, будет определять как легитимность, так и успех этой программы.

Нави Пиллэй, Верховный комиссар ООН по правам человека

Примечание

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

HR/PUB/13/1/Add.1

Фотография для обложки: IRIN/Zahra Moloo, Photo Nations Unies: Shehzad Noorani, Fardin Waez.



© UNDP

Введение: подотчетность в сфере прав человека в программе развития после 2015 года

Цели развития тысячелетия (ЦРТ) воплотили беспрецедентный международный консенсус по сокращению масштабов нищеты в общей глобальной инициативе, построенной вокруг ограниченного набора обязательств, по которым как развитые, так и развивающиеся страны несут ответственность. Цели способствовали пониманию бедности как многомерной проблемы, и нужны были для выделения приоритетов и направления усилий и ресурсов в области развития. Благодаря определению привязанных к определенным срокам и измеримых целевых показателей и ряда индикаторов, они вызвали всеобщее понимание безотлагательности их достижения и стали служить статистической основой для достоверного отслеживания прогресса в разных странах. Тем самым Цели выполнили свое назначение как инструмента подотчетности и побуждения к действию.

Тем не менее, опыт последних 12 лет показывает, что заверения в подотчетности оказались скорее риторическими, чем реальными. Подотчетность была подорвана отсутствием ясности о том, *кто* должен нести ответственность, *перед кем* и *за что*. Правительства как развивающихся, так и развитых стран редко опровергались, когда оправдывали отсутствие прогресса причинами, которые, согласно их заявлениям, находятся вне их контроля. Хотя в Декларации тысячелетия и подчеркивается «общая ответственность» всех государств, международных организаций, частного сектора и гражданского общества, в Целях развития нет четко сформулированного распределения ответственности за выполнение обязательств. При этом Цели не отражают и обязательств, ранее принятых правительствами и другими уполномоченными субъектами относительно международных норм в области прав человека. Особенно сложно возлагать ответственность на богатые государства за выполнение обязательств, принятых в рамках Цели-8, сформулированной менее точно и измеримо по сравнению с другими Целями. Кроме того, слабость механизмов контроля и отчетности по достижению Целей затрудняет обеспечение выполнения этих декларативных политических обязательств.

Мир устал от невыполненных обещаний. Будущие обязательства не будут пользоваться большим доверием и вряд ли будут реализованы, если они не будут подкреплены эффективными механизмами подотчетности на всех уровнях и превращены в осязаемые результаты в жизни людей. Более четкое и последовательное согласование целей с обязательствами, которые государства уже взяли на себя в соответствии с международными договорами по правам человека, не является только правовым императивом. Это может также побудить улучшить процессы выработки политики и ее реализации. Подотчетность в сфере прав человека может способствовать тому, чтобы новые обязательства, которые будут согласованы в 2015 году, будут действительно выполнены.

Процесс пересмотра и замены Целей в 2015 предоставляет уникальную возможность для устранения этих пробелов и обеспечения того, что следующая структура обязательств в сфере устойчивого развития не обернется набором невыполненных обещаний. Громкий призыв к формированию Программы развития после 2015 года на основе прав человека продолжает широко звучать среди представителей гражданского общества и общественных движений по всему миру. Этот призыв нашел отражение в итоговых документах пленарного заседания высокого уровня Генеральной Ассамблеи ООН по Целям развития тысячелетия в 2010 году, Конференции ООН по устойчивому развитию («Рио +20») в 2012 году и в рекомендациях Целевой группы ООН по

разработке программы ООН в области развития после 2015 года, которая предложила построить программу развития после 2015 года на принципах соблюдения прав человека, равенства и устойчивости. Группа видных деятелей высокого уровня по Программе развития после 2015 года при Генеральном Секретаре ООН четко услышала этот призыв и в мае 2013 г. опубликовала свой доклад, в котором утверждает, что «новые цели и задачи должны быть основаны на уважении всеобщих прав человека».

В свете этих рекомендаций ЦЭСП и УВКПЧ считают, что Программа развития после 2015 года должна включать в себя строгую **систему подотчетности**, основанную на стандартах в области прав человека и подкрепленную соответствующими механизмами. Программа развития после 2015 года будет приведена в соответствие с существующими международными обязательствами (в том числе договорными) по всему спектру гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав, четко определять субъектов прав и соответствующие обязанности всех ответственных сторон по каждому вверенному им направлению деятельности. Будут установлены четкие и измеримые критерии и индикаторы по целям развития, соответствующие основным стандартам и принципам в области прав человека, которые будут служить основой для тщательного и регулярного мониторинга. На международном, национальном и местном уровнях будут созданы механизмы обеспечения ответственности соответствующих учреждений за выполнение ими своих обязательств там, где они не выполняются. Эти механизмы будут включать в себя процедуры мониторинга и анализа, установленные в соответствии с новой структурой целей, а также существующие политические, административные, судебные и квази-судебные механизмы подотчетности, которые также могут обеспечить выполнение обязательств в области развития и прав человека, особенно на национальном уровне. И это позволит увязать оценку подотчетности с такими существующими международными механизмами по правам человека, как договорные органы ООН, специальные процедуры и Универсальный периодический обзор. В конечном итоге, директивные органы должны обеспечить, чтобы все новые механизмы отчетности на международном уровне опирались на существующие механизмы подотчетности и укрепляли, а не ослабляли их.



© ITCILO / Gio Palazzo

Что означает подотчетность?

Выделяют три аспекта подотчетности: обязанность властей *относиться с ответственностью* к своим действиям, *отвечать* за них перед теми, на кого такие действия оказывают влияние, и *подвергаться* тем или иным *приводимым в исполнение* санкциям, если их поведение и объяснения не оправдывают ожиданий. Для тех, кто облечен властью, *ответственность* предусматривает наличие четко определенных обязанностей и стандартов исполнения, которые нужны, чтобы их действия можно было оценивать прозрачно и объективно.

Подотчетность требует, чтобы государственные должностные лица и учреждения обоснованно мотивировали свои действия перед лицами, на которых воздействуют принимаемые ими решения, отчитывались перед надзорными органами, а также избирателями и обществом в целом.

Обеспечение исполнения требует создания механизмов для оценки степени, в которой государственные должностные лица и учреждения выполняют установленные стандарты, и для обеспечения того, чтобы в случае невыполнения таких стандартов принимались соответствующие корректировочные или правозащитные меры.

Подотчетность - это краеугольный камень системы прав человека; она сама по себе является системой норм, которые регулируют отношения между «носителями обязанностей» в системе власти и «правообладателями», на которых воздействуют меры, принимаемые первой стороной. Усилия, направленные на укрепление подотчетности в программе развития после 2015 года, могут опираться на нормы и механизмы в области прав человека и укреплять эти три аспекта подотчетности.

Во-первых, нормы и стандарты в области прав человека позволяют определить, *за что несут ответственность* правительства и другие участники процессов развития. В основных международных договорах по правам человека, ратифицированных подавляющим большинством государств, изложены конкретные шаги, которые они обязаны принимать для того, чтобы уважать, защищать и осуществлять права человека, имеющие значение для достижения фундаментальных целей политики развития. Если обязательства в области человеческого развития подкрепляются такими ранее взятыми обязательствами в сфере прав человека, тогда ответственность за достижение целей становится предметом правового обязательства, а не благотворительностью или дискреционным правом.

Во-вторых, закрепление обязательств в области развития в стандартах прав человека может помочь создать условия, позволяющие людям призывать тех, кто наделен властью, к ответственности за свои действия. Гарантии свободы слова, информации, собраний и объединений имеют особое значение для принципа подотчетности - они позволяют людям конструктивно участвовать в процессах принятия решений, подвергать критике действия должностных лиц и проявлять активную гражданскую позицию.

В-третьих, закрепление обязательств в области развития в системе защиты прав человека усиливает подотчетность путем предоставления дополнительных механизмов, с помощью которых люди могут *отстаивать* свои права и требовать возмещения ущерба в случае их нарушения в результате невыполнения обязательств в области развития. Существующие национальные и международные механизмы по правам человека рассматривают требования и жалобы тех, кто пострадал от несправедливого обращения, определяют ответственность посредством справедливых и прозрачных процессов и обеспечивают соответствующие средства правовой защиты.

Подотчетность выполняет корректирующую функцию: позволяет рассматривать индивидуальные или коллективные жалобы и налагать

санкции за правонарушения, допущенные ответственными учреждениями. Кроме того, подотчетность носит и профилактический характер, помогает понять, какие меры политики или услуги дают ожидаемые результаты, чтобы опираться на них, и какие меры должны быть скорректированы. Механизмы подотчетности могут помочь выявить системные сбои, которые необходимо преодолеть для того, чтобы формирование политики и предоставление услуг осуществлялись более эффективно и удовлетворяли потребностям людей.

Чтобы программа развития после 2015 стала более эффективной с точки зрения подотчетности по сравнению с предыдущей программой, в ней должны быть четко сформулированы различные обязанности, распределенные между всеми участниками процесса развития. Она должна способствовать тому, чтобы стоящие у власти отвечали перед теми, на чьи жизни они оказывают влияние, в соответствии с критериями, которые отражают их обязательства по правам человека. Живущим в бедности людям, которые лишены права на доступ к справедливым, прозрачным и эффективным механизмам, она должна предоставить возможность добиваться осуществления их требований и получения соответствующего возмещения.



© UN Photo / Albert Gonzalez Farran

Кто является подотчетным?

Узы ответственности между государством и гражданином лежат в центре сложной сети взаимосвязанных обязанностей. Программа развития после 2015 года должна наметить общие и дифференцированные обязанности широкого круга участников, которые влияют на цели развития и на цели в области прав человека и несут ответственность за их реализацию. К ним относятся национальные и местные органы власти, предприятия, частные фонды, межправительственные учреждения, многосторонние агентства развития и финансовые организации.

В соответствии с международным правом в области прав человека, государства обязаны уважать, защищать и осуществлять права лиц, подпадающих под их юрисдикцию, а также обеспечивать им эффективную правовую защиту, когда их права нарушаются. Эти обязанности требуют от государств принятия законодательных, административных, судебных, налоговых и других мер для создания условий, в которых люди, под действенным контролем государства, могут осуществлять свои права, включая экономические, социальные и культурные права. Огромное количество национальных учреждений (в том числе в исполнительной, законодательной и судебной ветвях), несущих различные обязанности,

определяемые национальным законодательством и административным правом, несут ответственность и отчитываются за разработку, реализацию, мониторинг и оценку программ развития и их влияния на права человека.

Линии подотчетности в государственных учреждениях становятся все более сложными, вследствие так называемого «перехода к сетевому управлению». В контексте Целей развития тысячелетия, недостатки в подотчетности государственных учреждений обусловлены целым рядом факторов, включая бюрократическую раздробленность, отсутствие согласованности во внутренней политике, слабое налоговое администрирование и децентрализацию ответственности за оказание услуг без соответствующих ресурсов и гарантий. Эти и другие пробелы подотчетности нередко становятся следствием отсутствия политической воли, а не нехватки ресурсов.

Опыт последнего десятилетия также особо подчеркнул, что возможности отдельных государств уважать, защищать и осуществлять свои обязательства в области прав человека формируются и ограничиваются глобальной политической экономикой, правила которой устанавливаются на надгосударственном уровне и вне отдельного государства. Международные и региональные финансовые институты, многосторонние банки развития, агентства по кредитованию экспорта и негосударственные субъекты, в том числе транснациональные корпорации, кредитно-рейтинговые агентства и частные фонды, играют все более влиятельную роль в формировании условий развития.

Один из самых неослабевающих недостатков в сфере подотчетности в нынешней структуре ЦРТ связан с трудностью привлечения промышленно развитых стран к ответственности за свои обязательства в рамках глобального партнерства в целях развития, предусмотренных Целью-8, и за транснациональное воздействие на права человека их стратегий развития, предоставления помощи, торговли, а также налоговой, финансовой и инвестиционной политики. Во все более взаимозависимой системе трансграничных экономических, торговых и финансовых отношений, обеспечение согласованности политики на международном уровне становится одним из важнейших аспектов глобальных управления, и новая структура целей должна уделить этому внимание. Принципы, провозглашенные в 1986 году Декларацией ООН о праве на развитие, вместе с международным договорным правом в области прав человека должны лечь в основу подхода международного сообщества к решению этих вопросов.

Структура целей развития после 2015 года должна опираться на значительный прогресс, достигнутый в разработке применимых в бизнес среде систем подотчетности, содействующих выполнению Руководящих принципов ООН в сфере бизнеса и прав человека, и устранять существующие в настоящее время недостатки добровольных систем саморегулирования корпоративной ответственности. Эта структура должна побудить международные финансовые институты и другие наднациональные органы, пользующиеся авторитетом в вопросах развития, брать обязательства в сфере прав человека и выполнять их. Юридически обязательные международные стандарты прав человека, являющиеся политическими задачами высшего уровня и воплощающие конечные цели развития, должны стать мерилем согласованности политики на глобальном и национальном уровнях в свете опыта оценки торговых соглашений и других областей экономической и социальной политики на предмет прав человека.



© UNDP

Подотчетность за что?

Цели развития тысячелетия и целевые показатели не соответствовали международным стандартам в области прав человека во многих отношениях. Такое несоответствие не позволило правительствам и другим сторонам реально отвечать за свои обязательства в отношении прав человека в области развития. Девять основных договоров Организации Объединенных Наций по правам человека, а также ряд документов, развивающих их положения, определили всеобщие минимальные требования по обеспечению достойного уровня жизни для всех. Эти нормы, ратификация которых возлагает на государства обязанность соблюдать их, должны служить ключевыми эталонами в процессе формулирования нового набора обязательств в области развития. Они должны указывать, за что несут ответственность государства и другие наднациональные и международные субъекты в рамках новой структуры целей. Выравнивание целей со стандартами в области прав человека подразумевает:

- ▶ **Ответственность за усилия, а также результаты:** государства должны нести ответственность не только за *результаты* развития, которых они достигают, но и за принимаемые ими политические меры

и процессы осуществления этих мер, и за ресурсы, которые они при этом инвестируют.

- ▶ **Подотчетность по всему спектру прав человека:** общая структура целей на период после 2015 года должна включать в себя сбалансированные обязательства в отношении прав человека в гражданской, политической, экономической, социальной и культурной сферах, а также в отношении окружающей среды. Помимо обязательства государств уважать права человека, воздерживаясь от прямого или косвенного вмешательства, новая структура должна обязывать государства защищать права человека от их нарушения третьими сторонами, в том числе, регулирующими и санкционирующими организациями в частном секторе. Она должна также отражать позитивные обязательства государства принимать законодательные, административные, судебные, бюджетные и другие шаги для создания условий, в которых эти права могут быть осуществлены.
- ▶ **Подотчетность за темпы прогресса и определение приоритетов:** государства должны отвечать за то, как они мобилизуют максимум имеющихся внутренних и предоставляемых в рамках международного сотрудничества ресурсов для скорейшей и постепенной реализации экономических, социальных и культурных прав. Государства должны воздерживаться от намеренного принятия регрессивных мер (сокращения расходов), даже в периоды экономического спада, и ставить осуществление минимального уровня этих прав для всех людей выше всех других приоритетных программных целей.
- ▶ **Ответственность за предоставление услуг определенного качества:** государства несут ответственность за соответствие социальных услуг определенным критериям. Например, службы медицинской помощи должны быть достаточно распространенными, доступными (физически, экономически и для всех), приемлемыми (например, чувствительными к культурным или гендерным различиям) и надлежащего качества. Эти критерии должны быть приняты во внимание при разработке целей, целевых показателей и индикаторов на период после 2015 года.
- ▶ **Ответственность за устранение неравенства и дискриминации:** государства несут ответственность за устранение дискриминационных законов, направлений политики, программ и расходов, которые углубляют неравенство в развитии. Обязательства по искоренению различных форм неравенства в рамках новой структуры целей должны формироваться в свете конкретных обязательств, содержащихся в нормах по правам человека, противодействующих дискриминации по признаку пола, расы, этнической принадлежности, инвалидности и принадлежности к коренному народу.

- ▶ *Подотчетность перед теми, кто находится за границей государства:* новая программа развития должна признать ответственность государств за соблюдение, защиту и осуществление прав человека за пределами своих границ. Государства должны участвовать в международном сотрудничестве (по финансовым, техническим и другим вопросам) и помогать другим государствам осуществлять права человека, в частности, экономические и социальные права, которые в большей степени зависят от наличия ресурсов и согласованности направлений международной экономической политики. Они должны также нести ответственность за транснациональное воздействие своих двусторонних или многосторонних политических мер на права человека.



© UN Photo / Rick Bajornas

Как гарантировать подотчетность?

Широко распространено мнение о том, что «следующее поколение» целей в области развития должно подкрепляться более эффективными механизмами подотчетности на национальном и международном уровнях. Подотчетность может быть усилена в программе развития после 2015 года путем создания или укрепления конкретных механизмов мониторинга прогресса в достижении согласованных целей. Подотчетность можно также повысить и за счет обеспечения более эффективного участия существующих механизмов подотчетности, в том числе административных, законодательных, судебных и правозащитных органов, в проверке мер, направленных на выполнение принятых обязательств, а также за счет предоставления доступа к системам рассмотрения жалоб и возмещения ущерба тем, чьи права были нарушены в контексте развития.

Прежде всего, подотчетность обеспечивается на национальном уровне. Здесь существует ряд институтов и механизмов, которые имеют право требовать отчета директивных органов за свои обязательства в области развития и уже имеют такую практику. К ним относятся такие политические механизмы подотчетности, как парламентские комитеты;

административные механизмы подотчетности - уставы и кодексы этики и служебного поведения государственных служащих, группы общественных консультантов; независимые надзорные органы, в том числе комиссии по правам человека и омбудсмены, а также механизмы подотчетности в социальной сфере, например, аудиты с участием местной общественности. Лучшие практики в каждой из этих сфер, отраженные в полном тексте доклада, могут служить примером и основой для построения инфраструктуры подотчетности в рамках программы развития на период после 2015 года.

Когда отдельные лица или общества подвергаются негативному воздействию программ или стратегий, связанных с развитием, эти механизмы должны предоставить им возможность добиваться выполнения их требований со стороны стоящих у власти лиц и соответствующего возмещения, если их права были нарушены. Судебные механизмы играют ключевую роль в этом отношении. Несмотря на препятствия, с которыми сталкиваются живущие в нищете люди, когда они пытаются добиться правосудия через суд, судебный процесс может стать важным средством подотчетности, выполняющим профилактическую, трансформационную и корректирующую функцию. Следует предпринять меры, направленные на устранение барьеров, препятствующих бедным пользоваться средствами правовой защиты. К таким мерам относятся предоставление доступа к юридической помощи и гарантии обеспечения исполнения экономических, социальных и культурных прав в национальном законодательстве. Помимо судов, другие административные механизмы или независимые надзорные органы могут выполнять квази-судебные функции и служить в качестве альтернативных процедур урегулирования споров, возникающих в случае нарушения прав.

На практике эти различные механизмы подотчетности не изолированы и могут взаимно усиливать друг друга в «сети» или «экосистеме» отчетности. Например, судебный процесс в защиту экономических и социальных прав, как правило, бывает более эффективным, когда он сочетается с политической мобилизацией. Несмотря на различия в функциях и мандатах различных вышеназванных механизмов подотчетности, их нормативная база должна быть пронизана правами человека при осуществлении контроля над соблюдением норм, подкрепляющих обязательства государства в области развития, при независимом рассмотрении результатов деятельности правительства и при формулировании рекомендаций в отношении мер защиты, компенсации или иных корректирующих мер в случае неисполнения обязательств. Конечная цель заключается не просто в наказании виновных за невыполнение своих обязанностей, а в формировании

культуры подотчетности, способствующей непрерывному росту институционального потенциала и совершенствованию. Подотчетность в сфере прав человека должна быть интегрирована во все этапы разработки политики, начиная с планирования, бюджетирования, осуществления, мониторинга и оценки, и создавая так называемый добродетельный «круг подотчетности».

Международные механизмы подотчетности, как правило, наделены надзорными или контрольными функциями, они не имеют полномочий принудительного характера. Тем не менее, они могут играть важную роль в укреплении ответственности, например, путем согласования целевых и контрольных показателей, которые могут применяться в стране. Они могут также способствовать укреплению подотчетности, например, путем проверки наличия в стране адекватных национальных механизмов правовой защиты. Они служат дополнительными инстанциями для подачи и рассмотрения жалоб и особенно полезны для групп, чьи мнения не учитываются правительствами их стран. Таким международным механизмам по правам человека, как Универсальный периодический обзор Совета ООН по правам человека, органы ООН по наблюдению за выполнением договоров о правах человека, специальные процедуры и соответствующие региональные механизмы, следует предоставить возможность более плотно и последовательно отслеживать процессы мониторинга и отчетности по новым глобальным целям в области развития.

Кроме фокусирования внимания на поведении национальных субъектов в их странах, международные механизмы подотчетности могут сыграть определенную роль в обеспечении подотчетности субъектов, действующих на глобальном уровне, в том числе государств, участвующих в программах международного сотрудничества, международных финансовых институтов и негосударственных субъектов, которые играют все более влиятельную роль в формировании условий развития. Однако международные механизмы глобального управления развиты гораздо слабее, поэтому необходимо создать новые или адаптировать существующие структуры, чтобы устранить этот недостаток. В свете относительной значимости сокращения объемов внешней помощи становится еще более важным обеспечение согласованности действий структур глобального экономического управления на национальном и глобальном уровнях в различных важных для развития направлениях политики, включая торговлю, инвестиции, финансы, налоги и интеллектуальную собственность. Права человека должны стать основой и мерой оценки согласованности внутренней и международной политики. Соглашение о развитии в период после 2015

года должно содержать четкие обязательства государств-членов по этим вопросам.

Существующие механизмы контроля над достижением отдельных ЦРТ сводились по большому счету к слабой системе национальной, региональной и глобальной отчетности, эффективность которой была подорвана ее добровольным характером, технократическим подходом и отсутствием активного участия общественности во многих странах, а также проблемами, связанными с неадекватностью данных и общей неспособностью интегрировать отчетность по ЦРТ в процессы мониторинга национальной политики. Совсем недавно, однако, было создано несколько секторальных механизмов подотчетности по ЦРТ. Они создают независимые надзорные органы на национальном и международном уровне, которым поручено проводить анализ усилий всех сторон, действующих на уровне государства, вне его и на надгосударственном уровне, в свете их обязательства по правам человека. Следует особо отметить Комиссию по информации и подотчетности в отношении охраны здоровья женщин и детей, служащую в качестве институционального механизма предоставления информации, осуществления надзора и обеспечения подотчетности за достижение целей в отношении охраны здоровья матери и ребенка. Такие инициативы следует изучать, расширять и адаптировать к существующим условиям. Любой новый глобальный механизм обзора должен четко ссылаться на международные нормы в сфере прав человека, обеспечивать конструктивное участие гражданского общества и высокий уровень политической подотчетности. Данные, которые будут получены механизмами обзора после 2015 года, должны систематически использоваться в международных докладах о правах человека. Государства-члены должны оптимизировать свои обязательства по предоставлению отчетности после 2015 года и отчетности по выполнению своих обязательств в сфере прав человека, обеспечив их взаимное усиление.



© IRIN / David Longstreath

К подотчетности в процессах принятия решений *после 2015 года*

Согласованный набор глобальных целей, целевых показателей и индикаторов в области развития, приведенный в соответствие с существующими стандартами прав человека, может служить мощным стимулом для активизации усилий по искоренению нищеты, препятствующей осуществлению прав человека. Количественная оценка играет решающую роль в подотчетности. Соглашение о развитии после 2015 года должно включать в себя обязательства по улучшению сбора и анализа статистических данных на глобальном, национальном и местном уровнях, включая данные, необходимые для отслеживания того, согласованы ли меры в области развития с такими принципами в области прав человека, как недискриминация и постепенное осуществление прав. Потребуется как качественные, так и количественные методы измерения. Статистические параметры должны выполнять «подчиненную» роль, а не «властвовать» над законными чаяниями людей в отношении программы развития после 2015 года. Как заявила Верховный комиссар по правам человека, к 2015 году мы должны измерять то, чем дорожим, а не дорожить тем, что можно измерить.

Очень важно, чтобы следующее поколение целей в области развития разрабатывалось в процессе значимого участия общественности, в ходе которого учитывались бы мнения всех сторон, включая гражданское общество, правозащитные организации, женщин, меньшинства, коренные народы, и мнение самых отвергнутых и маргинализированных. Четкие объективные критерии должны лечь в основу определения приоритетов, которые можно включить в цели развития на период после 2015 года в свете того, выполнению каких конкретных задач могут лучше всего служить глобальные цели. На конференции «Рио +20» в июне 2012 года государства-члены ООН согласовали набор критериев для принятия решений в отношении всех будущих целей устойчивого развития. В приведенной ниже таблице отражены критерии «Рио +20», а также другие критерии, на которых основана международная система прав человека. Согласованные критерии, отражающие стандарты прав человека, могут применяться при выборе приоритетов программы развития после 2015 года среди большого числа предложений, выдвигаемых в ходе глобальных и национальных консультаций, и могут внести целостность, легитимность и подотчетность в сам процесс принятия решений в отношении развития после 2015 года. Предлагаемые критерии более подробно определяются, обсуждаются и сопровождаются примерами в полном тексте доклада.

Предлагаемые критерии по целям, целевым показателям и статистическим индикаторам на период после 2015 года

Критерии, применимые к целям и целевым показателям	
Критерий	Вопрос
Усиление значимости	Важен/актуален ли вопрос, которому было уделено мало внимания на практике и в международных программах?
Демократическая легитимность	Сильно ли востребована на глобальном и национальном уровне цель/целевые показатели, особенно со стороны наиболее маргинализированных групп?
Всеобщее применение	Является ли вопрос или проблема глобальной? Подразумевает ли всеобщую или дифференцированную ответственность?
Внимание на цели, а не на средства развития	Воплощает ли предлагаемая цель конечную цель, а не средство развития?
Ориентация на действия	Позволяет ли предлагаемая цель или целевые показатели выявлять уместные политические решения, и предлагают ли они полезные стандарты для активного контроля?
Соответствие международному праву	Отражают/усиливают ли предложенные цели и целевые показатели стандарты международного права, а не ослабляют их?

Значимость/коммуникационная наглядность	Легко ли психологически воспринять и понять важность цели и целевых показателей?
Вспомогательное средство/благоприятная среда	Будет ли осуществление цели содействовать достижению других целей или создавать благоприятную среду для этого?
Ориентация на равенство	Сфокусирована ли предложенная цель или целевой показатель фактически или потенциально на справедливости и равенстве?
Тематический баланс/изложение	Помогает ли предложенная цель/целевой показатель обеспечить тематический баланс среди различных вопросов глобального значения и способствует ли лучшему пониманию программы?

Критерии, применимые к статистическим индикаторам	
Критерий	Вопросы
Соответствие индикатора теме	Насколько точно предложенный индикатор отражает тему?
Значимость/коммуникационная наглядность	Легко ли психологически воспринять и понять важность индикатора и целевого показателя?
Наличие и сопоставимость данных	Сопоставимы ли и широко ли используются данные на глобальном уровне? Можно ли улучшить их сопоставимость и охват за счет соответствующей помощи? Если нет, то будут ли определенные на национальном уровне оценки достаточны для стимулирования действий или даже более предпочтительными?
Устойчивость, надежность, достоверность	Являются ли данные надежными, достоверными и доступными для проверки третьими сторонами?
Ориентация на действия	Позволяет ли предлагаемая цель/индикатор выявлять уместные политические решения, и предлагают ли они полезные стандарты для активного контроля?
Всеобщее применение	Требуется ли одинаковый прогресс для всех стран? Если нет, то имеются ли дополнительные целевые показатели/индикаторы для отдельных стран?
Соответствие международному праву	Связан ли предлагаемый индикатор конкретно с правовыми обязательствами, которые государства-члены уже взяли на себя в рамках международных соглашений в сфере прав человека?
Измерение как политических усилий, так и результатов	Помогают ли в целом предложенные индикаторы оценивать, т.е. измерять, существующие обязательства, бюджетные и другие программные меры, которые государства-члены будут принимать в целях достижения согласованных результатов развития в период после 2015 года?

Чувствительность к равенству	Сделан ли упор на равенстве или основан ли индикатор на дезагрегированных данных?
Отсутствие обратных стимулов	Создают ли индикаторы порочные стимулы? Если да, то можно ли принять дополнительные целевые показатели/индикаторы для преодоления такой проблемы?

Адаптация целей и целевых показателей развития после 2015 года к потребностям на национальном и субнациональном уровнях имеет решающее значение для подотчетности. Однако согласованные критерии также необходимы для руководства национальными и местными действиями по такой адаптации, чтобы не подорвать цели подотчетности (и другие цели) после 2015 года. Требование в отношении обеспечения соответствия с международным правом, как подчеркнули государства-члены на конференции «Рио +20», является особенно важным. В свете этого национальные процессы по адаптации целей и целевых показателей должны включать в себя следующие восемь шагов:

1. Приведение национальных и субнациональных целей и целевых показателей в соответствие со стандартами, содержащимися в соглашениях о правах человека, применимых в соответствующей стране.
2. Установить национальные и субнациональные цели, целевые показатели, индикаторы и контрольные показатели, и отслеживать прогресс их достижения при активном участии населения.
3. Включить принципы недискриминации и равенства, отдавая приоритет наиболее уязвимым и дискриминированным сообществам и регионам.
4. Устранить основные препятствия и ограничивающие факторы там, где права человека не осуществляются; выбирать меры вмешательства, которые порождают положительные результаты и формируют благоприятные условия для реализации человеческого потенциала.
5. Выявлять возможности для усиления эффективности совместных действий и пробелы в программе в целом и следить за тем, чтобы в ней соблюдалось равновесие между правами человека и проблемами устойчивого развития.
6. Определить сроки и уровень «амбиций» в соответствии с объективной оценкой «максимума ресурсов», доступного в стране.
7. Установить целевые показатели и индикаторы финансовых мер и стратегий, а также их результаты.
8. Использовать индикаторы и всю имеющуюся информацию (как качественную, так и количественную) по всему спектру прав человека (гражданских, культурных, экономических, политических и социальных) в поддержке отслеживания прогресса в их осуществлении.

Много еще предстоит сделать. Нужен новый глобальный договор, ставящий перед собой высокие цели. Его конечная цель должна заключаться в реализации всего комплекса прав человека, которым должны пользоваться все, чтобы жить достойно. Новое поколение целей устойчивого развития должно не ослаблять подотчетность государств-членов ООН за взятые ими обязательства по правам человека, как это во многих отношениях делали нынешние ЦРТ, а усиливать ее. Это может помочь превратить новый набор политических обязательств в современный устойчивый глобальный социальный договор.

Недостатки вызваны не тем, что цели недостижимы, и не тем, что времени слишком мало. Мы отклонились от курса из-за невыполненных обязательств, недостаточности ресурсов и отсутствия целенаправленности и подотчетности.

Пан Ги Мун, Генеральный секретарь Организации Объединенных

Мы дорожили тем, что можно измерить, и, возможно, это был неверный путь. Мне кажется, мы должны измерять то, чем дорожим.

Нави Пиллэй, Верховный комиссар ООН по правам человека

О публикации

Настоящая совместная публикация Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) и Центра экономических и социальных прав (ЦЭСП) «Кто будет нести ответственность? Права человека и программа развития после 2015 года» посвящена вопросу подотчетности, рассматриваемому с точки зрения прав человека. Она исходит из того, что два ключевых недостатка подорвали эффективность нынешней концепции Целей развития тысячелетия в деле оказания помощи по осуществлению прав и чаяний людей, живущих в бедности. Первый недостаток заключается в том, что ни сами цели, ни планы по их достижению не были адекватно обоснованы в свете прав человека. Это означает, что ранее принятые государствами обязательства в сфере прав человека были упущены из виду и «урезаны» как при формулировании, так и при осуществлении этих целей. Вторым взаимосвязанным недостатком стала реализация принципа подотчетности. ЦРТ представляют собой, пожалуй, самое серьезное из когда-либо взятых глобальных обязательств по искоренению бремени бедности. Однако на практике не были созданы надежные механизмы для контроля того, что государства и другие стороны сделали во исполнение своих обещаний, и для того, чтобы истребовать от них ответа перед миллионами людей, которые по-прежнему страдают от лишений, которых можно было бы избежать. Публикация предназначена для государств-членов, политиков, практиков в области развития, правозащитных организаций, организаций гражданского общества и для всех тех, кто вкладывает усилия в разработку более справедливой и устойчивой программы глобального развития.

С полным текстом доклада можно ознакомиться на веб-сайтах www.ohchr.org и www.cesr.org.

КТО БУДЕТ ПОДОТЧЕТНЫМ?

Права человека и программа развития на период после 2015 года

**Office of the United Nations
High Commissioner for Human Rights**

Palais des Nations
CH 1211 Geneva 10 – Switzerland
Telephone: +41 (0) 22 917 90 00
Fax: +41 (0) 22 917 90 08
www.ohchr.org

Center for Economic and Social Rights (CESR)

162 Montague St.
Brooklyn, NY 11201 - USA
Telephone: +1 718 237 9145
Fax: +1 718 237 9147
www.cesr.org

