

Оцінка ефективності національних інституцій з прав людини

ХАРКІВ
«ПРАВА ЛЮДИНИ»
2009

ББК 67.9
О 93

Друге видання

Назви географічних одиниць, що використовуються в цій публікації, та стиль подачі матеріалу жодним чином не є непрямим вираженням думки ІСНRP і Управління Верховного комісара ООН з прав людини щодо юридичного статусу будь-якої країни, території або області, а також щодо юридичного статусу їхньої влади, або делімітації їх зовнішніх чи внутрішніх кордонів

This text was translated by Kharkiv Human Rights Protecting Group.
The translation is the sole responsibility of the translator.
The International Council on Human Rights Policy takes no responsibility for any errors or omissions that have occurred in the translation from the English original

Оцінка ефективності національних інституцій з прав людини / Харківська правозахисна група. — Харків: Права людини, 2009 р. — 72 с.

ISBN 978-966-8919-64-0.

ББК 67.9

© Б.С. Захаров, художнє оформлення, 2009
© Переклад, Харківська правозахисна група,
The International Council on Human Rights Policy, 2009
ISBN 978-966-8919-64-0 © The International Council on Human Rights Policy, 2005

Міжнародна рада з політики у галузі прав людини (The International Council on Human Rights Policy, ICHRP) була створена у 1998 році в Женеві для проведення прикладних досліджень щодо сучасних проблем у сфері прав людини. Отримані ним результати мають слугувати практичною підтримкою для тих, хто визначає політику міжнародних і регіональних організацій, урядових і міжурядових органів, а також усіляких добровільних організацій. ICHRP є незалежною міжнародною організацією, що дотримується у своїй роботі принципу співучасті та відкритості до співробітництва. Зареєстрований у Швейцарії як некомерційний фонд.

Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ).

УВКПЛ, що створено в 1993 році, займається проблемами прав людини в рамках ООН. Завдання Верховного комісара полягає в тому, щоб розвивати зусилля ООН із забезпечення дотримання прав людини та виступати на чолі міжнародного правозахисного руху як моральний авторитет і заступник жертв сваволі. Верховний комісар підтримує діалог і співробітництво із урядами країн світу задля зміцнення системи захисту прав людини на національному рівні. А співробітники УВКПЛ, прагнучи максимально розширити коло прихильників правозахисного руху, працюють із постійно зростаючою кількістю організацій (у тому числі НКО), науковими установами та приватним сектором, щоб прищепити їм прихильність до справи захисту прав людини. Крім того, УВКПЛ забезпечує практичне впровадження міжнародних стандартів у галузі прав людини.

ICHRP висловлює подяку УВКПЛ, Міністерству закордонних справ Нідерландів, Міністерству закордонних справ Фінляндії, британському Міністерству із справ міжнародного розвитку (DFID), Шведському агентству міжнародного розвитку (SIDA), швейцарському Федеральному міністерству закордонних справ (DFAE), Фонду Форда (США), британській благодійній організації «Християнська допомога» (Christian Aid) та британському Католицькому фонду сприяння розвитку закордонних країн (CAFOD) за фінансову підтримку, надану цьому проекту.

Оцінка ефективності національних інституцій з прав людини

Цей звіт є спільним проектом The International Council on Human Rights Policy (ICHRP) та Управління Верховного комісара ООН з прав людини.

Переклад і видання українською мовою здійснений Харківською правозахисною групою за підтримки Національного фонду демократії (США). ICHRP та Управління Верховного комісара ООН з прав людини не несуть ніякої відповідальності за можливі помилки й прогалини, допущені при перекладі оригіналу українською мовою.

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

Оцінка ефективності національних інститутів з прав людини, 2005.
Міжнародна рада з політики у сфері прав людини,
Версуа, Швейцарія.

Усі права захищені

Забороняється повне або часткове відтворення, зберігання в інформаційних системах, або передача цього видання в будь-якому вигляді та будь-якими засобами, у тому числі механічними й електронними, а також за допомогою фотокопіювання, звукозапису та/або іншим шляхом, без попереднього дозволу видавця.

Назви географічних одиниць, що використовуються в цій публікації, та стиль подачі матеріалу жодним чином не є непрямим вираженням думки ICHRP і Управління Верховного комісара ООН з прав людини щодо юридичного статусу будь-якої країни, території або області, а також щодо юридичного статусу їхньої влади, або делімітації їх зовнішніх чи внутрішніх кордонів.

ICHRP є некомерційним фондом, що зареєстрований у Швейцарії.

| Зміст

ВВЕДЕННЯ	3
АВТОРИ ТА УЧАСНИКИ ПРОЕКТУ	7
ПЕРЕДМОВА.....	9
ВСТУП	11
Методологія.....	12
Типи національних інституцій з прав людини	12
Паризькі принципи.....	13
Чинники, що сприяють ефективності НІПЛ.....	14
Оцінка ефективності – еталони та показники.....	18
I. ЕТАЛОНИ	21
1. Характер національного інституту з прав людини	22
А. Незалежність	22
В. Заснування НІПЛ законом/Конституцією	25
С. Процедури призначення членів НІПЛ	25
D. Критерії членства в НІПЛ.....	26
Е. Членський склад НІПЛ.....	27
F. Професійні навички та знання в галузі захисту прав людини	28
G. Відносини із громадянським суспільством	28
H. Доступність	29
2. Мандат	32
А. Критичний аналіз існуючих законів і законопроектів.....	32
В. Моніторинг ситуації з правами людини всередині країни	33

C. Моніторинг і консультації з питань відповідності міжнародним стандартам та співробітництво з регіональними й міжнародними організаціями	34
D. Освітня та інформаційна діяльність у сфері захисту прав людини.....	35
E. Прийом скарг і заяв від окремих осіб та груп заявників (рекомендації призначені для НІПЛ, що проводять таку роботу)....	36
F. Моніторинг виконання урядом рекомендацій НІПЛ.....	38
3. Підзвітність суспільству	39
A. Щорічний звіт за всіма аспектами роботи	39
B. Регулярні консультації з усіма зацікавленими організаціями.....	40
II. ПОКАЗНИКИ.....	41
1. Типи показників.....	41
A. Кількісні показники.....	41
B. Якісні показники	42
2. Погоджені показники	42
3. Надійні й достовірні показники.....	45
4. Інтерпретація показників	46
5. Показники ефективності роботи та впливу.....	49
A. Оцінка ситуації із правами людини.....	50
B. Використання показників для оцінки роботи НІПЛ.....	52
C. Використання показників для оцінки впливу	54
ПІДСУМКОВІ ЗАУВАЖЕННЯ	61
Деякі потенційні недоліки показників.....	63
Деякі переваги показників.....	65
Висновок.....	65
КОРИСНІ ПОСИЛАННЯ В ІНТЕРНЕТІ.....	67
ПРО ІСНRP.....	69

| *Автори та учасники проекту*

Проект звіту був підготовлений Річардом Карвером, директором групи «Оксфорд медіа ресерч», що займається моніторингом ЗМІ в період переходу до демократії. Раніше він виконував різні види робіт для таких відомих міжнародних правозахисних організацій, як «Стаття 19» (Article 19), Міжнародна амністія й «Хьюмен райтс уотч», а також консультував багато неурядових і міжурядових організацій, у тому числі товариство «Фахаму», Міжнародний інститут сприяння демократії та проведенню виборів (IDEA), Секретаріат Співдружності та Верховного комісара ООН у справах біженців. Річард Карвер написав низку книг щодо проблем здоров'я й розвитку, та працю з історії Малаві після здобуття незалежності, а також був головним автором доповіді Міжнародної ради (ICHRP) «Національні організації з прав людини: діяльність і законність» і доповіді про стан національних інституцій з прав людини в Африці, підготовлені для Африканського центру сприяння дослідженням у галузі проблем демократії та прав людини.

Задля сприяння проведенню цього дослідження, ICHRP через Управління Верховного комісара ООН з прав людини розіслав національним інституціям з прав людини спеціально розроблену анкету, і ми дуже вдячні тим із них, хто зміг надіслати нам свої відповіді – це правозахисні організації з Афганістану, Албанії, Австралії, Колумбії, Фіджі, Німеччини, Греції, Корейської Республіки, Люксембургу, Маврикія, Монголії, Непалу, Нідерландів, Нігеру, Нігерії, Палестини й Того.

До квітня 2004 року проектом керував д-р Мохаммад-Махмуд Мохамеду, який у той час обіймав в ICHRP посаду директора з досліджень. Завершив роботу із проекту його спадкоємець Жан-Ніколя Без.

Дослідження проводилося під спостереженням групи консультантів, куди входили:

Брайс Діксон, головний комісар Комісії з прав людини Північної Ірландії (1999 – 2005);

Кім Форс, незалежний дослідник, директор організації «Анданте – інструменти мислення АВ» (Andante – tools for thinking AV);

Імрана Джалаль, радник із прав людини в Регіональній групі правозахисних ресурсів (RRRT), Фіджі; член Виконавчої ради ICHRP;

Зонке Майодіна, заступник голови Південно-Африканської комісії з прав людини;

Орест Новосад, координатор Відділу національних інституцій з прав людини, Управління Верховного комісара ООН з прав людини;

Лівінгстон Севаньяна, виконавчий директор Фонду сприяння правозахисним ініціативам (FHRI), Кампала; головний консультант «Лібра консалтантс Лімітед».

Проекти доповіді розсилалися співробітникам багатьох національних інституцій з прав людини та експертам, які працювали з ними, із проханням висловити свою думку та зауваження. ICHRP хоче подякувати їм усім за цінні коментарі. Дуже корисний внесок у цю роботу зробили: Тереза Альберо, Лідія Альпезар, Ремі Борегар, Давид Фернандес Давалос, Харітіні Діпла, Джон Дуаєер, Ніколас Фейзел, Тетяна Федотова, Жерар Феллу, Ієн Файн, Кетрін Фітцпатрик, Анне-Марі Гарридо, Маріанн Огар, Анна-Карін Хїйд, Пітер Хеллмерс, Ахмад Зія Янгарі, Мел Джеймс, Майна Кіай, Рубай Мадан, Раджив Малхотра, Фіроз Манджі, Аїда-Марія, Новаль Родригез, Чиаран О Маолайн, Крістіна Пападопулу, Сабіна Пуїг, Д.Б. Зеєтулсінгх, Фрауке Зайденстикер, Кріс Сідоті, Педді Слоун, Джон Сауталан, Ненсі Тід і Шивані Верма.

| *Передмова*

Національні інститути з прав людини (НІПЛ) зараз, без сумніву, розглядаються як незамінні партнери в справі захисту прав людини та пропаганди ідеалів правозахисної діяльності на національному й регіональному рівнях. Не в останню чергу це відображається й у резолюції, яка була прийнята в 2005 році Комісією ООН з прав людини, що закликає НІПЛ брати участь у роботі за всіма пунктами порядку денного Комісії (резолюція 2005/74). По суті, зараз помітне значне зростання кількості вимог, що висувуються всіма зацікавленими сторонами до НІПЛ як головної рушійної сили у галузі захисту прав людини та пропаганди правозахисної діяльності. У своїй доповіді «До більшої свободи» Генеральний секретар ООН включив права людини до числа трьох стовпів своєї програми реформування ООН. У відповідь на заклик Генерального секретаря, що міститься в цій доповіді, в управлінні розпочався процес реформ, спрямований на підвищення уваги до впровадження міжнародних правозахисних механізмів на національному та регіональному рівнях. Ці реформи мають додати ще більшої актуальності незалежним НІПЛ, дійсно прихильникам своєї справи. Але щоб зберегти цей підвищений рівень визнання й довіри, НІПЛ повинні як і раніше залишатися надійними, законними та ефективними організаціями, що вміють відгукуватися на актуальні проблеми сучасності. Почасти це може бути досягнуто, якщо у своїй роботі НІПЛ керуватимуться Паризькими засадами.

Ця доповідь покликана допомогти НІПЛ оцінити свою власну ефективність. Підготовлена в результаті колективних зусиль і за участі членів НІПЛ вона встановлює еталони для оцінки ефективності та показники відповідності діяльності національних інституцій Паризьким принципам. Спочатку доповідь надає низку еталонних нормативів, якими НІПЛ мають керуватися задля досягнення своїх цілей. Потім наводиться набір показників як кількісних, так і

якісних, які відображають прогрес, досягнутий НІПЛ. Ці показники ефективності роботи та впливу мають надати можливість НІПЛ оцінити загальну ситуацію із правами людини, рівень своєї власної роботи та міру свого впливу на стан справ у цій сфері.

Публікація доповіді видається дуже своєчасною, оскільки саме зараз НІПЛ отримали всесвітнє визнання як критично важлива ланка в системі захисту та пропаганди прав людини. Наведені в доповіді еталони й показники ефективності є для НІПЛ незамінними інструментами при плануванні та оцінці своєї роботи. НІПЛ можуть пристосовувати їх до своїх умов, але при цьому зберігати підзвітність суспільству й прагнути кінцевої мети — зміцнювати національну систему захисту прав людини. Я сподіваюся, вони відіграють свою позитивну роль і сприятимуть ефективному виконанню НІПЛ своїх зобов'язань та покладених на них високих суспільних очікувань.

Луїз Арбор
Верховний комісар ООН з прав людини

| Вступ

У 2000 році ІСНRP опублікувала доповідь «Національні інституції з прав людини: ефективність і законність».¹ У 1990-х роках кількість НІПЛ зростала дуже швидкими темпами, і в доповіді була розпочата спроба проаналізувати чинники, що сприяють їх ефективній та успішній роботі.

П'ять років потому, незважаючи на появу у світі низки несприятливих тенденцій у сфері забезпечення прав людини, збільшення НІПЛ триває. Ця доповідь знову повертається до дослідження проблеми ефективності та аналізує можливі шляхи вдосконалення роботи НІПЛ і посилення їхнього впливу на суспільство за допомогою використання еталонних нормативів і показників для оцінки своєї діяльності.

У вступі описуються типи національних інституцій з прав людини (НІПЛ) та методологія, яка була використана для роботи над доповіддю. Наводиться аналіз стандартів, що встановлені для національних інституцій, та відображені в так званих Паризьких принципах. У ньому також надається визначення таких термінів, як «еталон» та «показник».

У Розділі I наводиться перелік характеристик, що забезпечують ефективність НІПЛ, а також деякі еталони, які вони могли б використовувати для оцінки своєї відповідності Паризьким принципам.

Розділ II присвячена кількісним і якісним показникам та настановам з їхнього використання при оцінці діяльності й впливу НІПЛ. Спираючись на такі показники, національні інституції можуть судити, наскільки успішно вони наближаються до еталонних вимог, які викладені у Розділі I.

¹ Міжнародна рада з політики у галузі прав людини, *Національні організації з прав людини: діяльність та законність* (англ. назв. *Performance & Legitimacy: National human rights institutions*), Женева: МСПП, 2000. (Друге видання з новою післямовою, 2004)

В останньому розділі наводиться кілька узагальнених спостережень і заключних висновків.

МЕТОДОЛОГІЯ

Якщо Доповідь ІСНRP 2000 року базувалась на великих «польових» дослідженнях (тобто зборі даних на місцях), то ця є результатом кабінетних пошуків. Основними джерелами для неї слугували інтерв'ю та дискусії зі членами різних НІПЛ, а також анкета, розповсюджена серед національних організацій за сприяння Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ). Питання анкети були спрямовані на те, щоб з'ясувати, як НІПЛ сьогодні оцінюють та планують свою роботу.

ТИПИ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНСТИТУЦІЙ З ПРАВ ЛЮДИНИ

У світі існує безліч різноманітних національних інституцій з прав людини. Тому при спробі розробити загальні стандарти для оцінки їхньої роботи, одна з яких була розпочата при підготовці цієї доповіді, необхідно брати до уваги наявні між ними розходження. Національні інституції можна класифікувати за основним напрямком їхньої діяльності, організаційним складом, або ж відповідно до політичних і правових традицій, у межах яких вони планують свою роботу.

Таким чином, ми можемо розрізнити одночленні організації та багаточленні; ті, чия основна мета — консультувати уряд з питань правозахисної політики, та НІПЛ, що працюють зі скаргами окремих громадян; організації, які займаються всіма правами людини, включаючи економічні, соціальні та культурні права (Еск-Права), та об'єднання, що роблять наголос на якій-небудь конкретній проблемі, наприклад, дискримінації. Так само ми можемо віднести ті ж інститути до іспанської або французької правозахисної традиції, або відповідної традиції, що склалася в країнах Співдружності. Також можна класифікувати їх за континентами: багаточленні організації, що займаються скаргами громадян у більшості країн Африки та Азії; одночленна організація *Defensores del Pueblo* («Захисники народу») у Латинській Америці; інститут омбудсмена в країнах Північної Євро-

пи; консультативні інститути в Європі тощо. Інакше кажучи, типологій НІПЛ налічується не менше, ніж присвячених їм статей.

Але ці розходження важливо не випустити з уваги. Очевидно, що при оцінці ефективності роботи й масштабу впливу НІПЛ необхідно враховувати їхню структуру та спектр діяльності.

Крім того, варто зазначити, що НІПЛ працюють у різних умовах і мають різний рівень ресурсів. Намагаючись оцінити, чого може реально досягти та або інша організація, необхідно також брати до уваги й ці чинники.

ПАРИЗЬКІ ПРИНЦИПИ

Паризькі принципи² є головною нормативною основою для діяльності національних інституцій з прав людини. Ці принципи, прийняті НІПЛ на міжнародному семінарі в Парижі 1991 року, поклали початок серйозному міжнародному співробітництву між НІПЛ та процесу стандартизації їхньої діяльності. Пізніше вони були схвалені як Комісією ООН з прав людини, так і Генеральною Асамблеєю.

Паризькі принципи мають широкий і загальний характер. Вони стосуються всіх НІПЛ, незалежно від їхньої структури або типу. Відповідно до них створення національної інституції з прав людини має бути закріплене в Конституції країни або в іншому законі, де чітко прописані її роль та повноваження, і подібні інститути повинні мати якомога ширший мандат.

Далі, згідно із цими принципами НІПЛ мають дотримуватися плюралізму та співробітничати із широким спектром соціальних і політичних груп та інститутів, у тому числі з неурядовими організаціями (НУО), судовими органами, професійними об'єднаннями та державними установами.

У Паризьких принципах зазначено, що НІПЛ повинні мати інфраструктуру, яка дозволяє їм виконувати свої функції. Особливого значення надається необхідності відповідного фінансування, щоб НІПЛ «були незалежними від уряду та не були об'єктом впливу фінансових важелів, які могли б вплинути на цю незалежність».

² Зі зведенням цих принципів можна ознайомитися на сайті: www.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm

Різні функції національних організацій описуються в цьому документі як «обов'язки», які містить у собі вказівку на те, що НІПЛ зобов'язані займатися цими речами.

Паризькі принципи передбачають, що НІПЛ варто вносити до уряду рекомендації та пропозиції щодо різних питань, які стосуються прав людини, у тому числі стосовно тих або інших положень чинних законів і законопроектів, порушень прав людини та ситуацій із правами людини в країні загалом.

Вони вимагають, аби національні інституції сприяли розвитку викладання та досліджень у галузі прав людини й організували інформаційно-освітні програми для громадськості.

Паризькі принципи також стосуються методів роботи, а отже, і повноважень НІПЛ. Такі організації мають право розглядати будь-яке питання, що підпадає під їхню компетенцію, без дозволу з боку вищих органів влади. Вони уповноважені вислуховувати будь-яку людину або збирати будь-які відомості, якщо це необхідно для розгляду питань, що перебувають у сфері їхньої компетенції.

Національним інституціям з прав людини рекомендується поширювати свої рішення та стурбованість тими або іншими проблемами, а також проводити регулярні засідання.

Паризькі принципи не вимагають від НІПЛ, аби ті виконували «квазісудову» функцію, тобто розглядали скарги та петиції людей, які стверджують, що їхні людські права були порушені, і вели за ними справи. Проте у тих випадках, коли НІПЛ мають подібну функцію, вони покладають на неї низку особливих обов'язків, а саме:

- ◆ прагнути врегулювання ситуації шляхом досягнення мирової угоди, або застосування обов'язкового для виконання рішення в рамках, запропонованих законом; або на засадах конфіденційності;
- ◆ інформувати заявників щодо наявних у них прав і можливих правових вирішень питання, та сприяти їхньому забезпеченню;
- ◆ вислуховувати скарги й передавати їх до компетентних органів влади;
- ◆ надавати свої рекомендації компетентним органам влади.

ЧИННИКИ, ЩО СПРИЯЮТЬ ЕФЕКТИВНОСТІ НІПЛ

У доповіді «Національні організації з прав людини: діяльність і законність» зазначалося, що успішна діяльність НІПЛ на місцях

не визначається наявністю відповідних формальних ознак. Велика кількість НІПЛ, які формально дотримувалися Паризьких принципів, демонстрували не занадто високу ефективність у справі забезпечення прав людини. І, навпаки, незначна кількість організацій, що не дотримувалися цих принципів, часом досягали непоганих успіхів. Із цього з'явився висновок, що ефективність визначається цілою низкою чинників.

Проте тут варто зазначити, що доповідь 2000 року зовсім не пропонувала ставити під сумнів значимість формальних критеріїв, що містяться в Паризьких принципах. Навпаки, у їй зазначалося, що випадки ефективної роботи за відсутності дотримання цих критеріїв мають місце *всупереч*, а зовсім не *завдяки* цій обставині.

Коротше кажучи, НІПЛ, як правило, демонструють більш високу ефективність, коли вони:

■ **Мають суспільне визнання**

Національні інституції мають суспільну або народну легітимацію, коли суспільство бачить, що вони відстоюють права слабкого всупереч інтересам сильного та об'єктивно підходять до розгляду питань, що належать до їхньої компетенції. Визнання НІПЛ як законних захисників суспільних інтересів також почасти обумовлено наявністю в них офіційного або правового статусу.

■ **Доступні**

НІПЛ варто проінформувати широку громадськість та неурядові організації про те, чим вони займаються і яким чином з ними зв'язатися. Їхній офіс має знаходитися в доступному місці. Варто особливо спонукати представників знедолених груп населення звертатися туди за допомогою.

■ **Відкриті**

Громадськість та партнерські організації мають бути впевненими в тому, що в НІПЛ їх зустріне доброзичливий прийом і до їхніх проблем там поставляться серйозно. Доступні організації, відкриті для співробітництва та самокритики, мають значно більше шансів адекватно відгукуватися на потреби громадськості та інших організацій, а також виявляти недоліки у своїй роботі.

■ **Ретельно підбирають чесні та професійні кадри**

Моральний і професійний рівень членів, керівництва та співробітників НІПЛ має вирішальне значення для забезпечення їхньої ефективної роботи. Добра система відбору та призначення кадрів з високою часткою ймовірності призведе до того, що в НІПЛ працюватимуть незалежні, професійні й мужні люди. Члени та співробітники НІПЛ не повинні бути тісно пов'язані з державною службою.

■ **Мають різноманітний кадровий склад**

Щоб бути відкритими й доступними, НІПЛ мають піклуватися про розмаїтість кадрового складу за соціальними, національними та мовними ознаками. Дуже важливо підтримувати й гендерний баланс у колективі. У той же час не варто забувати, що основним критерієм при виборі співробітників НІПЛ мають бути особисті достоїнства кандидата.

■ **Спираються на сприяння громадянського суспільства**

Організації громадянського суспільства, особливо НУО та громадські групи на місцях, які займаються захистом прав людини, можуть бути ефективною з'єднувальною ланкою між НІПЛ та окремими представниками/групами маргінальних верств населення (у політичному, соціальному або економічному сенсі).

■ **Мають широкий мандат**

Найефективніші НІПЛ зазвичай володіють широким і вільним від різних обмежень мандатом, що містить у собі захист громадянських, культурних, економічних, політичних і соціальних прав. Програми, розроблені НІПЛ, мають робити наголос на проблемах сьогодення, з якими людям доводиться стикатися в повсякденному житті, і бути актуальними для громадськості та громадських організацій.

■ **Мають всеохоплюючу юрисдикцію**

Довіра до НІПЛ серйозно підривається, коли певні державні відомства, що потенційно володіють більшими можливостями в плані обмеження/утиску прав людини (наприклад, військові або спецслужби) виводяться з-під їхньої юрисдикції.

- **Мають повноваження стежити за виконанням своїх рекомендацій**

НІПЛ повинні мати право стежити за тим, як відповідні органи влади виконують їхні настанови та рекомендації. Проведення моніторингу в цій галузі має стати постійною практикою в роботі НІПЛ.

- **Демонструють системний підхід до проблем прав людини**

НІПЛ мають виявляти проблеми, що викликають загальну стурбованість та реагувати на них. Тут корисно використовувати такі засоби, як розслідування, громадські запити, звіти про зроблене й вироблення основних напрямків діяльності НІПЛ.

- **Мають відповідні бюджетні ресурси**

Найчастіше неефективність НІПЛ пояснюється нестачею ресурсів. Контроль над їхнім фінансуванням не повинен залежати від конкретного уряду та політичної кон'юнктури. Виконавча й законодавча влада мають забезпечити такий стан справ, при якому НІПЛ отримуватимуть достатньо коштів для виконання всіх функцій у межах свого мандата.

- **Ефективно розвивають міжнародні зв'язки**

НІПЛ можуть стати тією ключовою ланкою, що зв'яже національну систему забезпечення прав людини з міжнародними та регіональними правозахисними організаціями.

Крім того, НІПЛ, уповноважені займатися індивідуальними скаргами, працюють ефективно, коли вони

- **Швидко розглядають скарги та вживають дієвих заходів**

Заявники очікують, що НІПЛ мають можливість вплинути на відомства, на які вони скаржаться. Процедури розгляду скарг мають бути простими, доступними (у тому числі й у сенсі витрат) і швидкими. Вирішальну роль відіграє також забезпечення виконання рекомендацій НІПЛ. Національні організації з прав людини мусять мати необхідні повноваження для передачі добутих відомостей і свого висновку до відповідного судового органу, якщо не вдається вирішити ситуацію іншим шляхом.

Зрозуміло, цей список не є вичерпним, хоча, цілком імовірно, він у більшості випадків охоплює найбільш важливі моменти. Також варто зазначити, що кожний із розглянутих елементів містить у собі кілька аспектів. Так, наприклад, «суспільне визнання» містить у собі *офіційні* гарантії незалежності, правовий статус НІПЛ та його суспільну репутацію. Аналогічно, поняття «відповідні бюджетні ресурси» має на увазі й *джерело* фінансування, і *управління* фінансами. Більш докладно ці елементи будуть розглянуті в Розділ І.

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ – ЕТАЛОНИ ТА ПОКАЗНИКИ

У цій доповіді пропонується низка засобів, за допомогою яких НІПЛ можуть оцінювати свою ефективність. Для цього їм необхідно визначити (а) стандарти для порівняльної оцінки своєї діяльності, а також (б) критерії, що дозволяють судити, наскільки ефективно вони працюють. У цій доповіді ми будемо називати перші *еталонами*, а другі – *показниками*.³

Еталони – це стандарти, що визначають мінімальний набір атрибутів НІПЛ у плані їхньої правової основи, членства, мандата, фінансування тощо. НІПЛ мають відповідати цим еталонам, оскільки (у разі, якщо вони добре сформульовані) саме вони визначатимуть, чи зможе національна організація виконувати своє основне призначення, тобто ефективно здійснювати захист та пропаганду прав людини, а також більш конкретні завдання окремих програм.⁴

³ Підхід, що тут використовується, відповідно до якого визначається відмінність між еталонами, як стандартами для порівняльної оцінки, та показниками, як засобом визначення ступеню ефективності роботи, поділяє багато дослідників. Проте в літературі щодо цього питання немає повної послідовності й ці два терміни використовуються по-різному; іноді як взаємозамінні.

⁴ Згідно з підходом під назвою S.M.A.R.T. цілі та завдання будь-якої програми або діяльності мають бути:

- ◆ *Конкретними* – їх варто визначати точно, а не розпливчастими та загальними виразами.

- ◆ *Такими що піддаються оцінці* – необхідно мати можливість визначити, чи були вони досягнуті.

- ◆ *Такими, що їх можна досягнути*, – за своєю природою завдання мають бути такими, що їх можна виконати.

- ◆ *Реалістичними* – організація повинна мати практичну можливість їх виконання.

- ◆ *Обмежена часом* – необхідно встановити графік строків виконання того чи іншого завдання.

Показники, на відміну від еталонів, є інструментами для оцінки ефективності НІПЛ у плані досягнення поставлених цілей і відповідності еталонам, а також за тимчасовими та іншими критеріями.

Цілком очевидно, що розробити ефективний набір показників складніше, ніж встановити еталони. Почасти це обумовлено тим, що еталон фіксує якийсь нормативний стандарт, а показники служать для оцінки динамічних процесів. Візьмемо, наприклад, зобов'язання уряду захищати громадян від дискримінації за гендерною ознакою. Це досить універсальний принцип, що стосується забезпечення всіх прав, і тому майже незмінно займає значне місце в роботі НІПЛ. За допомогою якого виміру НІПЛ можуть визначити, чи державні відомства насправді роблять усе необхідне для забезпечення цього права? Зрозуміло, мають вживатися певні кроки. Зокрема, необхідно прийняти антидискримінаційні закони. Проте вони частіше потрапляють до розряду нормативних вимог (або еталонів), ніж показників. Як можна судити про те, працює закон чи ні? Чи адекватно відображає підвищення або зниження відсотка зайнятості жінок проблему дискримінації? Чи є більш довершеним тестом порівняння рівнів зарплати? Чи важливо збирати відомості про те, на яких видах робіт найчастіше зайняті жінки? Чи свідчить збільшення кількості скарг на дискримінацію за гендерною ознакою про її посилення, або про те, що жінки, завдяки прийняттю відповідного закону, отримали можливість відстоювати свої права?

Ще важче оцінити *вплив* НІПЛ. Для цього необхідно не тільки проаналізувати загальний стан із правами людини, але й наслідки дій НІПЛ, і зробити чіткі висновки. Якщо гендерна дискримінація зменшилася, то якою мірою це виявилось результатом діяльності НІПЛ, і яку роль зіграли тут окремі чинники? Більш того, НІПЛ можуть позитивно впливати на тлі загального погіршення ситуації у сфері дотримання прав людини. Або ж, навпаки, НІПЛ можуть позитивно не впливати, а ситуація із правами людини в цілому поліпшується.

Загалом, *еталони* мають нормативний характер – вони визначають мінімальний набір стандартів, яким необхідно відповідати. *По-*

В англійській назві підходу SMART – гра слів що не підлягає перекладу. З одного боку, це абревіатура, що складена з перших літер на позначення оптимальних характеристик цілей програми (specific, measurable, achievable, realistic, time-bound), а, з другого боку, ці літери можна скласти в прикметник «smart», що англійською означає «спритний, здібний, розумний, хитрий, інтелектуальний тощо» (Прим. пер.).

Оцінка ефективності національних інституцій з прав людини

казники, навпаки, точно відображають зміст цього слова, тобто вони вказують на зміни в напрямку розвитку процесу або висвітлюють ті чи інші тенденції. Таким чином, показники можуть використовуватися національними правозахисними організаціями, щоб судити про те, чи вдається їм домогтися поставлених цілей та відповідати встановленим еталонам.

Еталони визначають *мінімальний набір умов*, яких має дотримуватися національна правозахисна організація для виконання своїх завдань.

Показники служать джерелом інформації щодо *досягнутого прогресу*, тобто дозволяють судити про те, чи рухаються НППЛ до досягнення своїх цілей і чи продовжують вони піклуватися про відповідність еталонам.

I. | Еталони

У цьому розділі розглядаються деякі еталони, які національні інституції з прав людини могли б використовувати, аби оцінити свою придатність для ефективного виконання завдань у межах покладених на них повноважень. Вони визначають *мінімальний набір вимог*, яким, як правило, необхідно відповідати, щоб НІПЛ могли виконувати своє головне призначення — захищати та пропагувати права людини — й досягати конкретних цілей роботи. Вони також відображають *мінімальний набір стандартів*, що міститься в Паризьких принципах.

Ці еталони засновані на характеристиках, що вважаються обов'язковими для національного правозахисного інституту й служать передумовою для його ефективної роботи відповідно до положень, які були викладені в попередньому розділі й Паризьких принципах. Як ми вже зазначали, самі по собі вони не гарантують ефективності роботи. Часом їх критикують за те, що вони мають занадто загальний характер і не містять достатньої кількості рекомендацій щодо устрою й форм роботи НІПЛ. Еталони, запропоновані вашій увазі в цьому розділі, розроблені, щоб заповнити деякі прогалини в цій сфері.

Проте, перед тим як безпосередньо приступити до їхнього розгляду, слід зробити низку важливих уточнень.

По-перше, ці еталони взяті з реальних прикладів «кращої практики» національних інституцій з прав людини, які були виявлені за допомогою анкетного опитування, проведеного при підготовці даної доповіді, і ряду інших досліджень.

По-друге, не всі еталони можна застосувати до всіх НІПЛ. Наприклад, стандарти, що стосуються розгляду індивідуальних скарг, мабуть, підходять тільки до національних організацій, що займаються подібною роботою.

По-третє, відповідно до тої різниці, що ми проводимо між еталонами й показниками, стандарти, описані в цьому розділі, застосовуються для оцінки характеристик або властивостей НІПЛ, але не для оцінки їхньої ефективності. Відповідність до еталонів не є показником того, наскільки успішно працює організація. Еталони встановлюють мінімальний набір умов, при дотриманні яких можна чекати, що національний правозахисний інститут ефективно виконуватиме покладені на нього обов'язки.

Наведений нижче перелік нормативів призначений для НІПЛ і тих, хто відповідає за створення та вдосконалення правової бази, у межах якої вони функціонують. Він не має директивного характеру. НІПЛ самі обиратимуть еталони, які найкраще підходять до їхньої ситуації.

Звісно, еталони пов'язані з багатьма питаннями, які невідкладні для НІПЛ. Наприклад, конкретна організація може мати обмежений мандат і недостатні повноваження. У подібних випадках не можна звинувачувати НІПЛ за нездатність досягти відповідності до еталонів, хоча НІПЛ мають бути готовими вказувати владі на невідповідності та недоліки законодавства, особливо відповідних органічних (конституційних) законів, і боротися за їхній перегляд.

Перелік розділений на три частини. Наведені в ньому еталони стосуються (1) характеру організації, (2) її мандата й (3) підзвітності.

1. ХАРАКТЕР НАЦІОНАЛЬНОГО ІНСТИТУТУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

A. Незалежність

Незалежність є тим атрибутом, що з усією очевидністю є основою суспільного визнання й надійності НІПЛ, а отже, і його ефективності.

В органічному законі про НІПЛ мають бути прописані механізми призначення їх кадрів, терміни їх повноважень, мандат і повноваження організації, порядок фінансування й підзвітності. Закон мусить гарантувати незалежність та повноваження НІПЛ і унеможлилювати зміни їх статусу в майбутньому. Ефективні механізми призначення кадрів мають вирішальне значення для забезпечення незалежності й різноманітності кадрового складу НІПЛ.

Закон про НІПЛ має містити в собі такі положення, що можуть варіюватися залежно від конкретної ситуації:

Підзвітність парламенту. Як і будь-які інші державні відомства, НІПЛ мають бути підзвітними. Але вони мусять відповідати не перед діючим урядом, а перед іншою невиконавчою галуззю влади, як правило, законодавчою. Зрозуміло, на практиці законодавці можуть бути не зовсім вільні від впливу уряду, політичних і інших кіл. Проте створення такого інституту припускає готовність виконавчої влади визнати поділ повноважень між різними державними органами.

Термін повноважень членів НІПЛ. Члени національних інституцій з прав людини повинні мати чіткий визначений термін повноважень (навіть якщо вони не обмежені за часом, як у суддів, або підлягають продовженню). Цей термін не повинен бути занадто коротким. Тривалі терміни, що не підлягають продовженню, можуть слугувати більш надійною гарантією незалежності, ніж короткі терміни, що підлягають продовженню. П'ять років можна вважати розумним періодом, протягом якого члени НІПЛ можуть ефективно працювати, не відчуваючи особливої заклопотаності із приводу майбутніх кар'єрних перспектив. Члени НІПЛ не повинні побоюватися звільнення (або відмови в повторному призначенні на посаду), якщо їхня діяльність зачіпає інтереси впливових кіл.

Гідна винагорода. Незалежність і непідкупність членів НІПЛ підвищується, якщо вони отримують гідну оплату. Крім того, гарна матеріальна компенсація за працю забезпечує високий професіоналізм співробітників і їхню готовність працювати повний робочий день.

Жодних директив з боку уряду. У законі має бути чітко визначено, що члени й співробітники НІПЛ не повинні отримувати вказівки від міністрів уряду або інших державних чиновників, чи то прямим, чи то непрямим шляхом, а чиновникам не варто намагатися видавати подібні директиви. Аналогічно, вони не повинні отримувати вказівки від приватних організацій, особливо якщо їхня діяльність підпадає під компетенцію НІПЛ.

Виключення конфлікту інтересів. У тому разі, коли мандат НІПЛ поширюється й на приватний сектор, їх члени повинні уникати конфлікту інтересів. Так само, вони не повинні виступати на боці будь-яких державних органів. Їм треба або перервати всі зв'язки з державними та приватними організаціями при вступі на посаду, або повідомляти про наявність подібних зв'язків та усунути від участі у вирішенні питань, коли може виникнути конфлікт інтересів.

Свобода від правової відповідальності за діяльність, пов'язану з виконанням офіційних функцій. Члени НІПЛ повинні бути захищені від переслідування за законом за дії, які вони вчиняють у зв'язку із сумлінним виконанням офіційних функцій. Цей захист, аналогічний тому, що надається суддям у більшості правових систем, є одною із головних гарантій незалежності. Він оберігає членів НІПЛ від індивідуальних позовів громадян, незгодних з рішенням НІПЛ. При цьому необхідно зазначити, що імунітет не має поширюватися на ті випадки, коли члени НІПЛ діють несумлінно або зловживають службовим становищем. Орган влади, якому підзвітний НІПЛ (наприклад, парламент), повинен мати право зняти імунітет із членів НІПЛ у суворо визначених випадках, а процедура зняття справедливою та прозорою характером.

Співробітництво з міжнародними організаціями. Національні організації все частіше сприймаються як частина міжнародної мережі інституцій, що стоять на охороні прав людини та контролюють дотримання стандартів у сфері правозахисної діяльності. Участь НІПЛ у роботі регіональних і міжнародних координаційних центрів підсилює їхню незалежність і ефективність.

Фінансова незалежність. Автономія у сфері фінансів є гарантією свободи НІПЛ у визначенні своїх пріоритетів і напрямків діяльності. Державне фінансування має забезпечуватися за допомогою механізму, що не перебуває під прямим контролем уряду (наприклад, за допомогою парламентського голосування). Особливо важливо, аби фінансування НІПЛ було виділено в державному бюджеті окремим рядком. НІПЛ також повинні мати право залучати кошти з інших джерел, наприклад, приватних або іноземних донорських організацій. При цьому отримання подібних коштів не мусить призводити до позбавлення НІПЛ державного фінансування. Навпаки, уряди, що створюють подібні інституції відповідають за їхній зміст. НІПЛ повинні мати право самостійно розпоряджатися коштами в межах виділеного бюджету. Сумлінне ведення фінансових справ слід забезпечувати за допомогою подання регулярної фінансової звітності та проведення регулярного (бажано щорічного) незалежного аудиту.

Наявність відповідних ресурсів і кадрів. НІПЛ повинні отримувати відповідне державне фінансування, що дозволяє їм виконувати функції в межах свого мандата та наймати кваліфікованих співробітників, які забезпечують роботу офісів НІПЛ.

Право наймати співробітників. НІПЛ повинні мати повноваження призначати на посаду співробітників, визначати необхідний

для роботи рівень професійних навичок і компетентності в галузі захисту прав людини, встановлювати критерії формування різноманітного кадрового складу співробітників, а також умови найму відповідно до національного трудового законодавства. Для укомплектування штату не варто застосовувати такі методи, як автоматичне відрядження або переведення до НІПЛ співробітників інших державних відомств.

В. Заснування НІПЛ законом/Конституцією

Який би не був тип НІПЛ, вони мають бути засновані законом; бажано, аби їхнє створення було закріплено в Конституції – у такий спосіб забезпечуватиметься їхнє довгострокове існування. Наявність такої законної основи – надійніша гарантія їхньої незалежності та, у разі потреби, засіб відстояти свої повноваження.

Суспільна легітимація також почасти обумовлена наявністю в НІПЛ правового статусу. У Південно-Африканській Республіці (ПАР), наприклад, законність і правочинність Комісії з прав людини значною мірою визнається завдяки тому, що її створення закріплене в першій демократичній Конституції країни. Навіть ті, хто критично ставиться до її діяльності, вважають, що, у силу цього факту, Комісія має суспільну легітимацію.

Існування ефективної юрисдикції у федеративних державах. НІПЛ повинні мати можливість ефективно здійснювати свою юрисдикцію на всій території національної держави. У тих же випадках, коли ця юрисдикція частково делегується правозахисній інституції окремої провінції або штату, не повинне виникати правової порожнечі на стику юрисдикцій місцевих і загальнонаціональних інституцій.

С. Процедури призначення членів НІПЛ

Процедури призначення членів посідають одне з провідних місць у сенсі забезпечення незалежності, різноманітності кадрового складу й доступності НІПЛ. Пряме призначення органами виконавчої влади – небажане.⁵ Ця процедура має бути відкритою та прозорою. Нижче перелічені відповідні моделі призначення кадрів НІПЛ:

⁵ Після фактичного призначення окремим відомством члени НІПЛ можуть офіційно призначатися на свою посаду главою держави.

Призначення організаціями громадянського суспільства. Така процедура забезпечує ситуацію, за якої у членському складі НІПЛ відображається різноманітність суспільства (соціальна, національна тощо) та зв'язки із громадськими об'єднаннями. Але подібний механізм працює тільки в багаточленних організаціях. Його єдиний потенційний недолік полягає в тому, що при призначенні кадрів безліччю організацій жодна з них не може впливати на формування його складу в цілому (наприклад, приділяти належну увагу підтримці національного або гендерного балансу). Ще одна складність полягає в тому, що НІПЛ мусить мати велику кількість членів, щоб гідно відображати розмаїтість громадських організацій. Деякі із цих проблем можна вирішити за допомогою створення при НІПЛ (одному або багаточленному) консультативних рад чи комітетів із широким соціальним представництвом.

Призначення парламентом. Теоретично такий механізм виводить процес призначення кадрів з-під контролю діючого уряду. Він може добре працювати, якщо парламент реально здійснює незалежний нагляд, але виявляється позбавленим ефективності, якщо парламентський контроль відрізняється слабкістю чи упередженістю. Перевага тут полягає в тому, що парламент, цілком імовірно, буде приділяти належну увагу формуванню збалансованого кадрового складу багаточленних НІПЛ. Відповідальний за призначення орган, наприклад парламентський комітет, може розглядати кандидатів, представлених громадськими організаціями, а потім вони проходять через процедуру співбесіди.

Призначення іншим незалежним інститутом. У деяких суспільствах незалежність від діючого уряду може досягатися за допомогою інших механізмів призначення, подібних до суддівської комісії, що призначає суддів у багатьох країнах.

Д. Критерії членства в НІПЛ

Критерії членства будуть неминуче варіюватися, особливо в одночленних інститутах, де призначена на посаду особа може мати квазісуддівську функцію. Тому важливо включати критерії, що сприяють забезпеченню її незалежності. Наприклад, варто виключати із числа кандидатів чиновників із державних відомств і політичних партій, особливо якщо вони фінансово залежать від діючого уряду. Критерії можуть включати такі вимоги, як наявність юри-

дичної освіти (необхідної для старшого судді, наприклад), або бути націлені на забезпечення кадрової різноманітності при формуванні НІПЛ.

Проте найважливіший момент полягає в тому, що ці критерії мають бути чітко встановлені ще до призначення, причому бажано закріпити їх у законі. Вони мусять мати зрозумілий і об'єктивний характер, щоб після призначення можна було легко перевірити відповідність конкретної особи займаній посаді. Потенційна небезпека критеріїв членства полягає в тому, що вони можуть бути підібрані з метою недопущення до участі в цій роботі певних осіб або груп. Це ще одна причина зробити критерії призначення надбанням гласності та забезпечити відкриту дискусію за даною проблемою за участю всіх зацікавлених сторін, особливо громадських організацій, що має передувати їхньому затвердженню.

Аналогічно, у законі про НІПЛ мають бути прописані механізми та причини звільнення членів, наприклад, нездатність виконувати свої функції або невиконання своїх обов'язків.

Е. Членський склад НІПЛ

Крім формальних критеріїв, яким повинен відповідати член НІПЛ, дуже важливо враховувати й питання суспільної легітиматії. Варто поставити собі питання: чи відображає кадровий склад НІПЛ різноманітність суспільства, або чи належать їх члени та співробітники до політичної або юридичної еліти?

Критерії призначення мають брати до уваги особливості суспільства (національні, релігійні, мовні тощо). Скоріше за все, слід докласти чимало зусиль, аби забезпечити відповідне представництво груп населення, які потребують захисту їхніх прав (наприклад, жінки та інваліди). Також варто враховувати й соціально-економічний стан кандидатів.

Такий підхід іноді критикують за «формалізм», стверджуючи, що залучення співробітників із числа представників знедолених груп населення – це чисто символічний жест, який використовується задля прикриття відсутності реальних зусиль, спрямованих на вирішення їхніх проблем. Але в дійсності присутність таких членів у НІПЛ реально сприяє приверненню уваги до цих проблем і, врешті, їхньому вирішенню.

Розмаїтість можна забезпечити за допомогою відповідних призначень до керівної ради та складу НІПЛ. Проте ці органи не мають бути занадто великими і малорухливими, щоб процес прийняття рішень не був важким. Навіть багаточленні інституції, що мають невелику кількість членів, зазвичай, відрізняються більшою ефективністю.

Членів та співробітників НІПЛ завжди варто відбирати за їхніми особистими достоїнствами.

Ф. Професійні навички та знання в галузі захисту прав людини

Для того щоб НІПЛ працювали ефективно, їх члени та співробітники повинні мати необхідні професійні навички, у тому числі бути компетентними у сфері правозахисної діяльності. Ця вимога має знайти відображення в критеріях членства та процедурах відбору співробітників. У той же час необхідно передбачити відповідні механізми навчання та призначення на посаду для обох категорій, щоб і члени, і співробітники були достатньо підготовлені до вирішення делікатних проблем, питань, що виходять за межі їхнього досвіду або питань, що в силу певних особистих переконань, викликають суперечливу реакцію.

Г. Відносини із громадянським суспільством

У Паризьких принципах відзначено, що зв'язки із громадянським суспільством можуть допомогти НІПЛ зберегти незалежність і плюралізм у підходах до різних питань. Вони також підсилюють ефективність роботи НІПЛ за рахунок зміцнення їхнього суспільного визнання. Завдяки таким зв'язкам, громадська стурбованість і пріоритети знаходять висвітлення в роботі НІПЛ, а ті, у свою чергу, отримують доступ до знань і досвіду, яким володіє мережа громадських організацій. Для встановлення подібних відносин існують різні шляхи.

Членство. Представники громадських організацій можуть бути членами багаточленних НІПЛ. Кандидати можуть призначатися на пряму або представлятися громадськими організаціями органу, що призначає. З іншого боку, якщо НІПЛ встановлюють занадто тісні

зв'язки з організаціями громадянського суспільства, особливо правозахисними НУО, це може поставити під загрозу їх незалежність.

Рада. Для забезпечення формальної різноманітності консультативна рада може призначатися громадськими організаціями, або ж їм можна надати широке представництво в цьому органі. Це особливо важливо в разі одночленних НІПЛ, де, за визначенням, неможливо досягти різноманітності членського складу.

Консультації. Якби не були їхні структури, НІПЛ мають проводити регулярні консультації із громадськістю, громадськими об'єднаннями на місцях та організаціями, що мають фахову зацікавленість у проблемах з прав людини. НІПЛ працюватимуть більш ефективно, якщо вони будуть ясно розуміти, чого хоче й від чого потерпає суспільство навколо їх. Безсумнівну користь принесуть їм також знання та досвід, якими володіють громадські організації, а також академічні та науково-дослідні інститути. Проведення всебічних і регулярних консультацій на кожній стадії роботи над тим або іншим проектом – від планування до реалізації й оцінки – забезпечить діяльності НІПЛ підтримку з боку організацій громадянського суспільства.

Активні партнери. Громадські організації можна залучати до роботи за деякими програмами і напрямками діяльності. Вони можуть привнести із собою не тільки корисні знання та досвід, але й слугувати містком для встановлення зв'язків з тими співтовариствами, яким бракує довіри до НІПЛ, оскільки вони сприймаються як офіційне відомство. Стратегічне партнерство, що забезпечує раціональний поділ праці між НІПЛ і громадськими організаціями, сприятиме підвищенню ефективності обох сторін.

У той же час, НІПЛ і громадські організації мають різні ролі. Законний статус НІПЛ надає їм офіційні повноваження й авторитет, якими громадські об'єднання не володіють. Тому відносини мають бути взаємодоповнюючими характером. НІПЛ не варто обмежувати коло своїх зв'язків тільки правозахисними НУО. Нерідко місцеві громадські об'єднання, профспілки й селянські спілки вартують того, щоб виявляти та «озвучувати» проблеми й сподівання простих людей.

Н. Доступність

Національні правозахисні інституції мають бути доступними, особливо для тих, чий права порушуються або обмежуються. Залеж-

но від конкретних національних умов, це можуть бути жінки, національні, мовні, релігійні та інші меншини, корінні народи, особи без громадянства, інваліди та представники найбідніших верств населення. Доступність дуже важлива, коли НІПЛ працюють зі скаргами, проте всі НІПЛ мають забезпечити такі умови, за яких вони могли б вислухати людей і вникнути в проблеми представників таких груп.

Інформація стосовно НІПЛ та методів їх роботи має бути доступною для загалу в друкованому та звуковому форматі відповідними мовами.

Місцеві представництва. Для забезпечення якомога ширшого охоплення підмандатної території НІПЛ може знадобитися відкрити свої місцеві представництва в провінціях та областях, особливо якщо вони займаються розглядом скарг. Трохи інша ситуація складається за федеративної структури, коли окремі інститути діють на рівні провінції або штату.

Зв'язки з місцевими організаціями. Місцеві правозахисні або громадські організації можуть служити з'єднувальною ланкою між НІПЛ та місцевими співтовариствами й доводити до відома НІПЛ їхню стурбованість.

Призначення уповноважених представників на місцях — Коли ресурсів бракує, або недоцільно відкривати представництво в місцях, досяжних для головного офісу, НІПЛ мають бути готовими до пошуку імпровізованих рішень. Вони можуть полягати в тому, щоб призначити свого представника із числа компетентних місцевих НУО чи громадських організацій, або забезпечити своїх співробітників дешевим транспортом (наприклад, мотоциклом). Тоді вони без труднощів зможуть часто відвідувати відносно віддалені населені пункти, приміром, у якісь певні дні.

Розміщення офісу. Усі офіси, у тому числі й штаб-квартира НІПЛ, мають перебувати в доступних місцях. Має сенс з'ясувати наступні питання та провести тестування. Чи розміщений офіс у такому районі міста, куди широкий загал соромиться або боїться ходити? Чи можуть до нього дістатися представники меншин (наприклад, національних)? Чи не утруднює процес звернення зі скаргами представників громадськості близькість офісу НІПЛ до приміщень уряду, міністерства оборони або поліції? Чи знаходиться він біля зупинок громадського транспорту, що дозволяло б людям з бідніших районів дістатися до нього без труднощів?

Доступність для інвалідів та наявність перекладачів. НІПЛ мають приділяти увагу потребам людей із фізичними вадами та вирішувати питання, пов'язані із забезпеченням їхнього доступу. Там, де ресурси дозволяють, приміщення НІПЛ, відкриті для публіки, варто спланувати й обладнати з урахуванням потреб інвалідів; також необхідно, у разі потреби, надавати послуги перекладача (у тому числі сурдоперекладача). За будь-якої можливості варто прагнути забезпечити доступ до систем зв'язку та інформації людям з порушеннями зору та слуху.

Різноманітність кадрового складу. Культурна та національна різноманітність штату співробітників НІПЛ наочно демонструє представникам громадськості, що ваші двері відкриті для всіх. Такий підхід робить НІПЛ більш доступними. Можливість спілкуватися національними мовами своєї країни є однією з обов'язкових умов справжньої громадської доступності. Якщо члени та співробітники НІПЛ мають різнобічний професійний досвід, це слугуватиме доброю гарантією того, що запропоновані їхній увазі проблеми розглядатимуться не тільки з вузько юридичного погляду.

Різноманітний склад правління та членів НІПЛ. Різноманітність складу правління та членів служить для широкого загалу ознакою того, що НІПЛ — це «свої» організації, що захищають їхні інтереси. Наприклад, група національних меншин з набагато більшою ймовірністю буде поінформована про існування НІПЛ, якщо до їх правління входить представник їхньої громади.

Інформаційно-пропагандистська діяльність, спрямована на знедолені групи населення. Цільові інформаційні кампанії можуть допомогти привернути увагу знедолених або маргінальних груп населення до НІПЛ, послуг, що ними пропонуються, і способів доступу до них. При проведенні таких кампаній необхідно враховувати, якою мовою розмовляє відповідна меншина, і обирати для розміщення матеріалів саме ті ЗМІ, які користуються популярністю серед потенційних адресатів.

Популяризація своїх цінностей. При оформленні інтер'єру загальних і службових приміщень варто відводити гідне місце для наочній агітації цілей і принципів діяльності НІПЛ. Так, розвішані на стінах плакати, листівки тощо нагадуватимуть співробітникам і відвідувачам про те, які підходи та стандарти лежать в основі роботи організації. Це також допоможе культивуванню в НІПЛ атмосфери відкритості та доступності.

2. МАНДАТ

Національні інституції з прав людини уповноважені захищати та пропагувати права людини. Вони розглядають широке коло питань. Деякі організації займаються захистом усіх прав, але при цьому роблять наголос винятково на дискримінаційній складовій порушень; інші обмежують свою роботу громадянськими та політичними правами. Найбільш ефективні інституції зазвичай мають широкий мандат, що містить ЕСК-права. Права людини не тільки універсальні й нероздільні, але й найчастіше такі проблеми, як доступ до їжі, житла, роботи, освіти та послуг охорони здоров'я мають найбільш пріоритетний характер в очах широкої громадськості.

НІПЛ відводиться важлива роль у сфері контролю над процесом реалізації ЕСК-прав. Хоча протягом останнього десятиліття відзначалася сильна тенденція вбік утвердження про можливості відстоювати ці права в суді, широкі та залагоджувальні повноваження, якими володіє більшість НІПЛ, на практиці дозволяють їм успішно пропагувати та захищати такі права. НІПЛ можуть слідкувати за політикою уряду, робити запити та проводити розслідування, що стосуються економічних і соціальних проблем, розглядати скарги.⁶

Проте повний спектр ЕСК-прав входить до мандату лише декількох НІПЛ. Південно-Африканська Комісія має право зажадати від державних відомств щорічного надання інформації «стосовно вжитих ними заходів щодо реалізації прав, згаданих у Біллі про права, які стосуються житла, охорони здоров'я, їжі, води, соціального страхування, освіти та екології». Індійська комісія з прав людини за допомогою творчого тлумачення свого мандата зуміла включити туди й ці права.

Паризькі принципи виділяють кілька галузей, які, як очікується, мають входити в компетенцію національних інституцій з прав людини:

А. Критичний аналіз існуючих законів і законопроектів

Право робити критичний огляд законів за своєю власною ініціативою. Більшість НІПЛ мають повноваження проводити критичний

⁶ У своєму Загальному коментарі № 10 (від 14 грудня 1998 р.) Комітет ООН з економічних, соціальних та культурних прав надав орієнтовний перелік заходів, що можуть вживатися НІПЛ для захисту ЕСК-прав. Див. www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf

огляд чинних законів, законопроектів та інших законодавчих актів. Для забезпечення повної ефективності, їм необхідно мати право розглядати будь-який закон, що відноситься до прав людини, і, коли потрібно, рекомендувати ті або інші доповнення до нього. Перевірка старих законів на відповідність міжнародним стандартам грає не менш важливу роль, ніж критичний аналіз нових законопроектів.

В. Моніторинг ситуації з правами людини всередині країни

Відповідно до Паризьких принципів, здійснення моніторингу ситуації з дотриманням прав людини в країні є однією з основних функцій НІПЛ. Моніторинг має охоплювати загальну ситуацію в цій галузі та проблеми, що викликають особливе занепокоєння. Тому НІПЛ повинні мати повноваження, що дозволяють їм збирати інформацію та відомості, необхідні для виконання даної функції.

Право на виклик свідків і збір свідчень. Національні правозахисні інституції повинні мати повноваження наполягати на необхідності збору доказів і виклику свідків до своїх спостерігачів для дачі свідчень; вони також повинні мати право рекомендувати застосування санкцій у разі ухилення свідків від явки. Нижче аналогічні повноваження згадуються як частина умов для виконання функції розгляду індивідуальних скарг. Проте, і тим НІПЛ, чий мандат не містить проведення розслідувань за скаргами, необхідно мати право збирати інформацію.

Право відвідувати всі місця позбавлення волі. НІПЛ повинні мати право регулярно відвідувати всі місця утримання ув'язнених, причому в будь-який час за своїм вибором і, переважно, при мінімальному терміні повідомлення. Їхні повноваження мають відповідати тим, що передбачені в національних профілактичних механізмах, викладених у Факультативному протоколі до Конвенції ООН проти катувань.⁷ У ході візитів не має бути жодних обмежень (відвідуванню підлягають усі категорії осіб, які позбавлені волі, включаючи затриманих в адміністративному порядку, а також всі приміщення виправної установи). Крім того, візити можуть відбуватися багато-

⁷ Частина IV Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження і покарання (Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 57/199 (2002 рік). Див. www.ohchr.org/english/law/cat-one.htm

разово, щоб інспектори могли оцінити прогрес, що був досягнутий протягом певного часу.

Право стежити за дотриманням ЕСК-прав, а також громадянських та політичних прав. До сфери компетенції НІПЛ мають входити всі права людини, що скрізь охороняються. При цьому права не вибудовуються в певну ієрархію. Усім їм варто приділяти увагу.

Право стежити за дотриманням прав людини приватними та державними організаціями. Навіть при наявності обмеженого мандата в плані розгляду індивідуальних скарг НІПЛ варто проводити моніторинг діяльності всіх відповідних державних і приватних організацій та осіб, які можуть впливати на здійснення прав людини.

Моніторинг діяльності відповідних організацій. Жоден державний інститут не повинен виключатися зі сфери спостереження та контролю з боку НІПЛ. Особливо це стосується правоохоронних органів, зокрема поліції, армії, розвідок та інших спецслужб, що мають бути об'єктом пильної уваги з боку НІПЛ.

Право ініціювати розслідування та публікувати їхні результати – Публічне розслідування конкретних проблем у сфері дотримання прав людини входить до загальної контрольної функції НІПЛ. Подібні розслідування мають на увазі не тільки моніторинг, але й публічне заслуховування свідків і випуск відкритих звітів, що містять рекомендації, звернені до відповідної влади. НІПЛ, які займаються подібними розслідуваннями, вважають їх неоціненним засобом для того, щоб спонукати офіційну владу до реальних дій та привернути увагу громадськості до тих або інших проблем у галузі прав людини.

С. Моніторинг і консультації з питань відповідності міжнародним стандартам та співробітництво з регіональними й міжнародними організаціями

НІПЛ не варто надавати звіти до міжнародних організацій від імені уряду. Консультації, які НІПЛ надають урядові щодо його відповідності в галузі прав людини, частково збігаються з їхньою функцією щодо моніторингу. Проте їм не варто готувати урядові звіти для таких міжнародних правозахисних організацій як органи, що створені для моніторингу дотримання угод. НІПЛ не є урядовими відомствами і повинні лише надавати консультації та рецензувати проекти офіційних звітів.

Підготовка паралельних звітів щодо дотримання договірних зобов'язань. НІПЛ співпрацюють із міжнародними органами, у тому числі з комітетами контролю за дотриманням угод та інститутом спеціальних процедур Комісії ООН з прав людини, щоб відслідковувати, якою мірою уряди виконують свої зобов'язання із дотримання й захисту прав людини. Вони вправі підготувати паралельну доповідь, засновану на їхній власній інформації, та брати участь у слуханнях.

Поширення інформації про міжнародні механізми захисту прав людини. НІПЛ мають інформувати суспільство щодо нових міжнародних течій у сфері забезпечення прав людини, особливо тих, що безпосередньо стосуються ситуації в країні. Вони можуть, наприклад, опублікувати матеріали комітетів контролю за дотриманням угод, а також факти, встановлені інститутом спеціальних процедур. Потім вони можуть організувати серію зустрічей із представниками громадянського суспільства та урядових відомств, і пропагувати втілення в життя рекомендацій міжнародних організацій у себе в країні.

НІПЛ варто спонукати свої уряди ратифікувати міжнародні правозахисні акти без жодних застережень.

D. Освітня та інформаційна діяльність у сфері захисту прав людини

Інформаційні й освітні кампанії для публіки та посадових осіб. НІПЛ варто прагнути до підвищення поінформованості як громадськості, так і урядових чиновників щодо прав людини та їхньої відповідальності за їх дотримання.

Навчальні курси для посадових осіб. З огляду на масштаби завдання, необхідно чітко виділяти пріоритети: основну увагу тут варто приділяти тим чиновникам, які за родом своєї роботи можуть мати великий вплив у сфері захисту прав людини, або ж, навпаки, порушувати ці права, як, наприклад, це трапляється із працівниками правоохоронних органів.

Інформаційні кампанії для знедолених груп населення. Такі освітні програми мають бути спрямовані на маргіналізовані групи національних, релігійних або мовних меншин. Особливий наголос варто робити на захисті прав жінок. При цьому можуть обговорюватися як загальні питання, так і більш вузькі проблеми, як домашнє насильство. Необхідно приділяти увагу й правозахисній освіті дітей у співробітництві зі шкільною системою, а також включати до програми інформацію про їхні власні права, тобто права дітей.

Правозахисна підготовка. НІПЛ варто наполегливо переконувати всі урядові відомства в необхідності організації для своїх співробітників програми навчання з питань прав людини. При цьому вони самі можуть виконувати роль інформаційних і навчальних центрів для підготовки співробітників держапарату та неурядових організацій.

НІПЛ також варто розвивати свої можливості в галузі вироблення оптимальної стратегії роботи, особливо з урахуванням нових течій або виникаючих проблем. Із цією метою вони можуть співробітничати з академічними інститутами та громадськими організаціями.

Е. Прийом скарг і заяв від окремих осіб та груп заявників (рекомендації призначені для НІПЛ, що проводять таку роботу)

Можливість приймати скарги на органи державної влади – НІПЛ, що мають право приймати скарги, повинні мати широкі повноваження для їхнього розгляду. Як і в разі їхньої функції з моніторингу, жодне державне відомство не повинно перебувати поза юрисдикцією НІПЛ.

Можливість приймати скарги на приватні організації, що виконують державні функції. Бажано, аби НІПЛ мали можливість приймати скарги на дії приватних організацій, наприклад, комерційних компаній. І, безумовно, до юрисдикції НІПЛ відносяться такі ситуації, коли приватним організаціям доручається виконання державних функцій (комунальні й медичні послуги, освіта, а також охоронна й правоохоронна діяльність).

Можливість приймати скарги від сторони, що не є безпосередньою жертвою порушень прав людини. НІПЛ повинні мати можливість приймати скарги та петиції від широкого кола сторін, у тому числі заявників, які особисто не постраждали. З огляду на те, що деякі люди можуть зазнавати певних труднощів при зверненні зі скаргою до офіційної інстанції (або роблять це дуже неохоче), громадським організаціям варто дозволити надавати скарги від їх особи, якщо вони заздалегідь заручилися згодою безпосередніх жертв порушень прав людини або їхніх представників.

Право займатися справами, пов'язаними з порушеннями індивідуальних або колективних прав людини, за своєю власною ініціативою (suo motu). НІПЛ повинні завжди мати можливість займатися пору-

шеннями обох згаданих видів прав за своєю власною ініціативою при відсутності скарги.

Своєчасне реагування на скарги. Внутрішні правила мають встановлювати терміни розгляду скарг та інформування сторін про те, на якій стадії перебуває розгляд справи. Особливо варто вимагати від організацій, на які подана скарга, надати первинну відповідь протягом певного терміну. Таким чином, головна мета полягає в ретельному розгляді скарг, тому задовільне вирішення справи має важливіше значення, ніж швидкість її розгляду.

Розслідування серйозних порушень не має обмежуватися в часі. Обмеження в часі не має перешкоджати НІПЛ при розгляді серйозних порушень прав людини (*статуту про обмеження*). Такі чинники, як страх, психологічна травма або труднощі збору доказів, можуть затримувати подачу скарги. Через те, що з моменту порушення минуло певний час, винні не мусять уникнути покарання, а жертви – втратити своє право на відновлення справедливості.

Залучення експертів при проведенні розслідувань. Для проведення деяких розслідувань можуть знадобитися досвідчені професіонали (від фахівців у галузі судової медицини до експертів балістики). Якщо вони пов'язані з певними державними службами, то може виникнути конфлікт інтересів. Так, наприклад, не варто залучати поліцейських слідчих для розслідування порушень, вчинених співробітниками поліції. Залучення подібних експертів нерідко стає не легкою проблемою, тому НІПЛ повинні мати право, у разі потреби, запрошувати відповідних фахівців з інших країн.

Право вимагати примусового виклику свідків для дачі показань, надання доказів і проведення розслідувань на місці вчинення правопорушення. НІПЛ повинні мати законне право вимагати примусового виклику свідків та надання доказів, а також доступу до службових та інших приміщень. У цьому сенсі офіційна правозахисна інституція має суттєву перевагу перед неурядовими організаціями. Зрештою, при проведенні слідства варто враховувати законні права громадян, які можуть бути порушені тими або іншими процесуальними діями.

Право на захист свідків. НІПЛ повинні мати можливість організовувати надійні програми захисту свідків, а також мати право рекомендувати тимчасове відсторонення від служби посадових осіб, які перебувають під слідством за обвинуваченням у порушенні прав людини. У такому разі останні втрачають можливості впливати на свідків або заявників. У результаті забезпечується об'єктивність розслідування.

Право примушувати владу реагувати на свої рекомендації. НІПЛ часто не мають прямої можливості забезпечити виконання своїх рекомендацій. Подібне повноваження зазвичай розглядається як щось таке, що суперечить принципам справедливості та правосуддя, оскільки в такому разі НІПЛ поєднували б слідчі та квазісудові функції. У той же час, варто зобов'язати відповідну владу протягом встановленого терміну реагувати на рекомендації НІПЛ, а також встановлені ними факти порушень прав людини.

Право наполягати на компенсації для жертв порушень прав людини. Право на відновлення справедливості само по собі є одним із фундаментальних прав людини. Воно містить у собі доступ до правосуддя, відшкодування завданого збитку, а також доступ до фактичної інформації, що стосується правопорушень. Компенсація може мати такі форми, як реституція (тобто відновлення первісного правового стану), реабілітація та/або відшкодування матеріальних збитків.

Право домагатися виконання своїх рекомендацій через суд – НІПЛ повинні мати можливість передавати свої рекомендації або матеріали, зібрані за справою, до судових органів, коли, наприклад, йдеться про карні злочини, щоб суд міг їх розглянути та, в разі, якщо факти підтвердяться, винести відповідне судове рішення. НІПЛ повинні мати право звернутися до суду, якщо їхні рішення оскаржуються.

Передача скарг, що не відносяться до їхньої сфери компетенції, до інших органів влади. Незважаючи на те, чи мають вони повноваження розглядати скарги, НІПЛ неминуче стикатимуться зі зверненнями громадян, які пов'язані із проблемами, що виходять за межі їхньої юрисдикції. У такому разі їм варто передавати ці скарги до відповідних відомств.

Ф. Моніторинг виконання урядом рекомендацій НІПЛ

НІПЛ повинні мати право стежити за тим, чи прислухаються органи влади до їхніх порад. Консультативна роль національних інституцій з прав людини (особливо в тому, що стосується чинних законів та запропонованих законопроектів, а також дотримання міжнародних угод) припускає наявність добрих робочих відносин з урядовими відомствами. Тому не варто навмисно створювати щодо них конфронтаційний характер. Так само урядам варто відгукуватися на поради й прохання з боку НІПЛ і в певний строк інформувати про те, яких заходів було вжито у зв'язку з їхніми настановами.

НІПЛ повинні стежити за виконанням своїх рекомендацій урядовими відомствами. Тим правозахисним організаціям, що займаються розглядом скарг, варто ввести систему контролю за подальшою офіційною реакцією на закінчені справи, за якими вони винесли своє рішення. У процесі такого моніторингу необхідно зазначати, чи були виконані рекомендації та реально задоволені потреби заявника.

Подання доповідей парламенту надає НІПЛ можливість зробити уряд підзвітним. Парламентарії служать корисним каналом зв'язку між НІПЛ і урядом та допомагають забезпечити такий стан справ, при якому відповідні державні органи належним чином прислухаються до порад і настанов НІПЛ.

3. ПІДЗВІТНІСТЬ СУСПІЛЬСТВУ

А. Щорічний звіт за всіма аспектами роботи

Більшість НІПЛ за законом зобов'язані регулярно звітувати про свою роботу (зазвичай, це відбувається щорічно). Їхня система підзвітності має містити в собі не тільки той орган влади, у віданні якого перебуває НІПЛ (наприклад, парламентський комітет), але й громадськість у цілому.

Забезпечення широкої доступності звітів у різних форматах. Щорічні доповіді є одним з основних елементів звітності. Проте для того, щоб вони стали дійсно доступні для широкого загалу, ці документи необхідно представляти основною національною мовою (або мовами) країни й у різних форматах. Варто розглядати доцільність використання таких засобів, як публікація резюме звіту та прес-релізів, і проведення публічних презентацій.

Висвітлення в доповіді всіх суттєвих питань. Громадськість та інші зацікавлені сторони повинні мати можливість довідатися з доповіді про всі аспекти роботи НІПЛ (та оцінити їх), у тому числі про розгляд скарг і проведених за ними розслідуваннях, моніторинг та рекомендації, які надані уряду. Це означає, що звітність має бути докладною й змістовною, а не просто формальною. При цьому варто поважати прагнення деяких заявників і передбачуваних жертв порушень прав людини до збереження конфіденційності. Однак у цілому громадськість повинна мати доступ до всіх матеріалів, що висвітлюють роботу НІПЛ.

Повна й ретельна перевірка звітів НІПЛ. Парламент (або інший орган, у віданні якого перебуває національна правозахисна інституція) має обов'язок ретельно вивчати звіти НІПЛ. Перевірка зміцнює вплив правозахисної інституції й забезпечує ситуацію, за якої вона зобов'язана відповідно звітувати щодо виконання покладених на нього обов'язків. Архіви зовнішніх звітів НІПЛ мають бути відкритими для загалу.

Бюджетний звіт. НІПЛ мають надавати звіти про свої джерела доходу, а також про свої витрати. Туди варто включати інформацію про адміністративно-господарські витрати та експлуатаційні витрати, а також вартість їхніх програм і різних видів діяльності.

Право оприлюднювати свої рекомендації уряду. НІПЛ повинні не тільки мати закріплене в законі право оприлюднювати виявлені ними факти та свої рекомендації уряду, але й активно користуватися цим правом. Прозорість сприяє підвищенню підзвітності уряду, а також рівню довіри до НІПЛ і їхнього суспільного визнання.

В. Регулярні консультації з усіма зацікавленими організаціями

Підзвітність не забезпечується за допомогою одностороннього процесу, що відбувається один раз на рік. НІПЛ мають проводити консультації із громадськими та іншими організаціями на всіх етапах планування й реалізації своїх програм. Стратегічні плани варто обговорювати з усіма зацікавленими силами. Крім того, інформація стосовно них має бути відкритою й доступною, аби про цілі й підходи НІПЛ були поінформовані не тільки партнерські організації, але і їхні власні співробітники.

Публікація меморандумів про домовленість із зацікавленими організаціями. Подібна практика забезпечує прозорість відносин НІПЛ із іншими інститутами. Угоди можуть укладатися як з офіційними органами, наприклад з поліцією, так і неофіційними, наприклад НУО.

II. | Показники

Щоб визначити, чи відповідають вони еталонам, які вони самі собі обрали як орієнтири, і оцінити різні аспекти своєї роботи та впливу, НІПЛ варто розробити набір показників.

Як ми вже зазначали, показники служать для виявлення тенденцій і змін у напрямку розвитку; з їхньою допомогою оцінюються динамічні процеси. Показники варто відрізнити від даних. Дані – це одиниці фактичної інформації, які висвітлюють окремі тенденції та процеси.

В основі адекватного використання показників полягає вміння оцінювати й вибирати, тому вони потребують і ретельного відбору, і критичної оцінки. Особливо важливо розуміти, що показник має значення тільки в контексті, тобто стосовно до тієї або іншої мети, чи задуму.

1. ТИПИ ПОКАЗНИКІВ

A. Кількісні показники

Кількісні показники служать для виміру речей, які можна порівняти. Стосовно прав людини прикладами таких показників може слугувати кількість медичного персоналу на душу населення, рівень грамотності або статистика смертності серед ув'язнених. Що ж стосується роботи правозахисних організацій, то показники можуть містити, приміром, кількість опублікованих звітів, підготовлених співробітників або розглянутих скарг.

Кількісні показники привабливі тим, що, у принципі, вони піддаються порівнянню та оцінці. Проте на практиці все виходить не так просто. Числа, що мають досить простий вигляд і такі, що можна порівняти, насправді такими не є, але, оскільки кількісні дані ви-

ражаються числами, то найчастіше уявляємо, що вони відображають об'єктивну інформацію.

У кількісних показників є два головних потенційних недоліки:

◆ Вони можуть використовуватися просто тому, що піддаються виміру. При цьому ніхто насправді не запитує себе, чи несуть вони релевантну та корисну інформацію стосовно проблеми, що досліджується.

◆ Складні соціальні, політичні та правові процеси можна належним чином зрозуміти й оцінити тільки за допомогою якісного аналізу. У кращому разі кількісні показники здатні лише надати деяке уявлення стосовно стану справ у конкретний момент часу; а в гіршому – вони вводять в оману, оскільки не відображають динамічні процеси змін.

В. Якісні показники

Якісні показники використовуються саме тому, що в кількісних присутні вже згадані недоліки. З їхньою допомогою дослідники намагаються не просто порахувати або кількісно виміряти події та процеси, а оцінити їхній характер і мінливу природу.

Простим прикладом використання якісних показників служить опитування думки представників цільової групи за тим або іншим питанням. Заявників можна попросити оцінити відповідь на їхню скаргу; а чиновників можна попросити перерахувати навички, яких вони набули, прослухавши навчальний курс про права людини. Отримані відповіді потім гуртуються за декількома групами (наприклад, «дуже задоволений», «задоволений», «не задоволений») і, в результаті, набувають кількісної форми.

Подібний підхід має більш тонкий характер. Він надає можливості для класифікації даних і аналізу сприйняття та думок. Водночас, такі якісні показники, що піддаються визначенню у кількісному вигляді, мають низку загальних недоліків із чисто кількісними методами. Вони намагаються звести складні та динамічні соціальні процеси до статичних і штучних категорій.

2. ПОГОДЖЕНІ ПОКАЗНИКИ

Залежно від способів визначення, відбору, отримання та аналізу даних, кількісні та якісні показники можуть мати погоджений

або неузгоджений характер. Неузгоджені показники встановлюються ззовні, наприклад, керівниками проектів НІПЛ, у той час як погоджені засновані на думках партнерських організацій і тих, у чиїх інтересах здійснюється та чи інша діяльність або проект. Подібні показники розробляються колективно за допомогою семінарів, фокус-груп й інших видів групових дискусій.

Участь представників різних зацікавлених сторін допомагає висвітлити ті аспекти роботи, які не завжди можна побачити зсередини самої правозахисної організації. Іноді інформація, отримана за допомогою підходів, що передбачають колективне обговорення й оцінку, доповнює ту, що впливає з аналізу більш формальних показників, а іноді вона може суперечити цій інформації.

Якість таких показників безумовно підвищується, якщо в процесі обговорення й узгодження беруть участь усі зацікавлені сторони, тобто насамперед представники груп населення, у безпосередніх інтересах яких здійснюється певна діяльність, організацій-партнерів і органу, у віданні якого перебуває НІПЛ. При наявності відповідного внеску всіх сторін, імовірність несподіваних підсумкових результатів і складнощів, що важко долаються при інтерпретації даних, з високою часткою ймовірності, може бути зведена до мінімуму.

Опитування думок: заповнення підсумкової анкети

Велика кількість НІПЛ використовують підсумкові анкети для оцінки своєї навчальної роботи. Учасників просять оцінити курс з погляду відповідності його результатів їхнім потребам і очікуванням; їм також можуть запропонувати оцінити використані методики й роботу викладачів. Організатори й викладачі також повинні брати участь в оцінці заходу. Тут використовуються якісні показники, які можна поділити на групи й отримати кількісні індикатори, що дозволяють судити, чи був, на думку більшості його учасників, курс корисним. Це допоможе НІПЛ оцінити, чи вдалося їм досягти поставлених цілей і задовольнити очікування учасників.

Колективні підходи критикують за суб'єктивність. Інтереси та уявлення окремих учасників дійсно можуть бути суб'єктивними. Проте, зібравши разом цілий перелік думок і поглядів, можна отримати показники, що мають більш об'єктивний характер, ніж ті, що були розроблені поодиночки, наприклад, самими НІПЛ.

До того ж не можна не відзначити, що у сфері використання погоджених показників існують реальні обмеження. НІПЛ може бути складно визначити коло зацікавлених сторін у кожному конкретному випадку. В анкеті, розробленій для цього дослідження, НІПЛ попросили зазначити, хто є їхніми «клієнтами». Більшість відповіли, що це всі громадяни країни. Деякі були конкретнішими й згадали жертв порушень прав людини, чи урядові відомства, що можуть мати потребу в консультаціях або курсі навчання з правозахисної проблематики. Тому успішний пошук конкретних партнерів для спільної розробки погоджених показників являє собою непросту проблему.

Крім того, семінари та конференції за участю представників громадськості, досить імовірно, будуть мати відбиток рольових відносин, що існують у даному суспільстві. Представники знедолених або маргінальних груп населення можуть вирішити, що їх все одно не допустять до реальної участі в дискусії, або вважатимуть семінар недостатньо безпечним місцем для вільного самовираження.

Ще один очевидний недолік полягає в тому, що розробка погоджених показників часом перетворюється на тривалий, важкий і дорогий процес. Але це стосується всіх показників, якщо прагнути недосяжної досконалості. А їх мета, насправді, полягає в тому, щоб допомогти організаціям працювати більш ефективно — виявляти проблеми й тенденції, і намічати шляхи розвитку. Тому на це не варто витратити занадто багато часу й коштів. Компромісне рішення в реальності означає, що отримані показники інколи матимуть наближений характер.

Одним словом, якщо НІПЛ хочуть знайти способи оцінки власної ефективності, їм варто порадитися з тими, з ким вони працюють. Відправною точкою тут мають бути їхні контакти з людьми й організаціями, які користуються їхніми послугами. Національні правозахисні організації, що працюють зі скаргами громадян, уже мають регулярний контакт із громадськістю. Те ж можна сказати й про НІПЛ, які займаються освітньою й просвітницькою діяльністю в галузі прав людини. Тому для них не буде дуже важко розробити методіку проведення індивідуальних чи колективних консультацій, спрямованих на те, щоб з'ясувати, чого очікують партнери від НІПЛ і їхніх програм. Згодом можна провести ще одну серію консультацій для оцінки ступеня виконання визначених показників.

НІПЛ варто підтримувати регулярне співробітництво та консультації з партнерськими організаціями (особливо із правозахисними НУО й місцевими громадськими об'єднаннями), і урядовими ві-

домствами. Вони також повинні брати участь у постійному діалозі з питань, що стосується пріоритетних напрямків діяльності НІПЛ і засобів оцінки їхньої роботи та впливу.

З одного боку, такий діалог сприятиме розвитку більш точних показників ефективності НІПЛ, а з іншого – розширенню участі різних груп населення й організацій у їхній роботі.

Недоліки погоджених показників варто розглядати скоріше не як аргумент проти їхнього використання, а як проблеми, що їх слід вирішувати. Пошук таких показників не повинен призводити до того, щоб національні правозахисні інституції підпорядковували свій авторитет і самобутність цілям і потенційно суперечливим інтересам інших зацікавлених сторін.

НІПЛ зможуть оцінити досягнутий прогрес тільки беручи до уваги очікування своїх партнерів і тих, для кого вони працюють, а також з огляду на свої інституціональні завдання.

3. НАДІЙНІ Й ДОСТОВІРНІ ПОКАЗНИКИ

Щоб бути корисними, показники мають бути надійними та достовірними.

Щоб бути *надійними*, дані мають відрізнитися точністю. Крім того, результати відтворюються, незважаючи на те, хто збирає інформацію. Так, наприклад, результати збору даних за допомогою моніторингу не повинні залежати від особистості спостерігача.

А *вірогідність* має на увазі, що вони дійсно показують те, що й мають показувати. Стосовно діяльності НІПЛ, то тут можна взяти такий приклад, як використання даних щодо кількості скарг для оцінки ефективності громадських інформаційно-просвітницьких програм. Зазвичай передбачається, що зростання кількості скарг є наслідком успішної реалізації подібних програм. Проте таке очевидно розумне припущення не завжди є виправданим, оскільки насправді цей факт може пояснюватися погіршенням ситуації із правами людини в країні. І, навпаки, зменшення кількості скарг може свідчити не про невелику ефективність інформаційної діяльності НІПЛ, а про поліпшення правової ситуації.

Цей аспект має основне значення: немає жодного сенсу жонглювати даними, якщо вони реально не стосуються проблеми, яку необхідно вирішити. Отже, недбало обрані показники можуть не надати НІПЛ можливості отримання бажані відомості. Тому НІПЛ

завжди варто з'ясувати для себе: чи свідчать показники, що використовуються, про те, що вони прагнуть довідатися, і чи дійсно вони є релевантними стосовно досліджуваних проблем?

У більшості випадків НІПЛ також мають працювати й з недосконалими даними – ненадійною статистикою й статистикою, яка збиралася у зв'язку із завданнями, які відрізняються від цілей роботи НІПЛ. Правозахисні інституції можуть збирати інформацію щодо своєї власної діяльності, але, як правило, не мають можливості займатися збором загальностатистичних даних, що відображали соціально-економічні тенденції. Зрозуміло, НІПЛ не можуть реально розраховувати на те, щоб відшукати альтернативу державній статистичній службі. Часто їм доведеться працювати саме з офіційною статистикою, якою би недосконалою вона не була. З іншого боку, НІПЛ можуть визначити для себе, у якій інформації вони мають потребу, щоб оцінити політику уряду в галузі прав людини, і використовувати свій вплив на владу, а також академічні та інші дослідницькі інститути для отримання такої інформації.

4. ІНТЕРПРЕТАЦІЯ ПОКАЗНИКІВ

Усі дані й показники мають потребу в інтерпретації. Якщо можна розробити еталони, які, у широкому сенсі слова, можуть бути застосовані до більшості НІПЛ, то показники мають бути пристосовані до конкретного контексту, у якому передбачається їх використання.

Загалом, показники мають визначатися та інтерпретуватися в контексті аналізу, що вимагає глибокого знання країни, ситуації із правами людини, а також відносин між НІПЛ, їхніми партнерами й тими групами населення, у чиїх інтересах вони працюють. Показники не *говорять самі за себе* – їх необхідно розглядати в контексті й інтерпретувати з огляду на визначену мету.

Щоправда, отут напрошується очевидне заперечення, що така інтерпретація суб'єктивна, і національні правозахисні організації інтерпретуватимуть показники таким чином, як вважають за потрібне, – сприятливо для себе. Це заперечення має сенс, тільки якщо виходити з посилання, що показники вказують простий шлях до «ширих» відповідей. Насправді, це не так. Добре підібрані показники допоможуть НІПЛ скласти уявлення про свою роботу й вплив, але самі по собі вони дають відповіді тільки на обмежене коло до-

сять специфічних питань, що стосуються завдань, для яких вони були розроблені. По суті, використання показників має спонукати НІПЛ до того, щоб порушувати все нові питання й більш ретельно аналізувати інформацію. Такий підсумок уже сам по собі свідчить на користь цієї методики.

Для проведення аналізу роботи НІПЛ іноді запрошуються й зовнішні «оцінювачі». Вони використовують свої власні методики, найчастіше засновані на застосуванні показників. Така практика вважається корисною в силу неупередженості зовнішніх оцінювачів. Як сторонні вони можуть висловлювати критичні судження, яких співробітники часом намагаються уникати. Час від часу всім організаціям варто проходити через подібну процедуру.

Показники, розроблені самими НІПЛ, можуть також допомогти їхнім партнерам та зовнішнім оцінювачам зрозуміти, які питання вони вважають за найбільш важливі.

Нижче наводяться приклади можливої інтерпретації даних (у тому числі й помилкової).

Національні інститути, що відповіли на нашу анкету, зазначили, що найчастіше використовується такий показник, як кількість отриманих скарг. Його доповнює інформація про типи скарг і відсоток вирішених справ. З їхніх відповідей було також зрозуміло, що більшість НІПЛ фактично оцінює не *ефективність* або *вплив*, а *обсяг* зробленої роботи. У звітах могла згадуватися кількість проведених прес-брифінгів, але не їхній вплив на висвітлення правозахисних проблем у пресі, або сприяння публікацій у пресі виконанню завдань НІПЛ.

Що ж стосується статистики скарг, то національні інституції, як правило, схильні робити з них такі висновки:

◆ Чим вищий відсоток вирішених справ по відношенню до загальної кількості скарг, що надійшли, тим вищий їхній рівень роботи.

◆ Зростаюча кількість нових скарг є свідченням підвищення інформованості громадськості з питань прав людини, отже й успіху відповідних інформаційно-просвітницьких кампаній.

Такі припущення, звичайно, можуть відповідати дійсності в якийсь окремий момент часу. Проте, як ми вже зазначали, подібна статистика може свідчити й про зовсім інші тенденції. Наприклад, здоровий глузд підказує, що збільшення кількості скарг може пояснюватися порушеннями прав людини, що стали частішими. Зрозуміло, це не суперечить і інтерпретації, яка припускає зростання поінформованості широкої громадськості в галузі прав людини.

Аналогічно, чи свідчить зниження кількості скарг про неефективність просвітницької роботи НІПЛ? Або про успішну боротьбу з порушеннями прав людини? Для отримання правдивої відповіді на ці питання необхідна додаткова інформація.

Суть полягає в тому, що вірогідність цих інтерпретацій можна оцінювати тільки за допомогою інших даних, наприклад, за допомогою загальної оцінки ситуації із правами людини, а також опитування заявників, аби з'ясувати, звідки вони довідалися про процедуру подачі скарг до НІПЛ (з використанням якісних погоджених показників) тощо.

Висновок про те, що високий відсоток вирішених справ свідчить про успішну роботу, на перший погляд, має менш суперечливий вигляд. І все-таки він ґрунтується на ще одному посиланні, а саме, що розгляд скарг – кращий засіб вирішення проблем у галузі прав людини. А це теж можна поставити під сумнів.

По-перше, практика розгляду скарг у своїй основі була запозичена НІПЛ від інституту *Омбудсмена*, чия функція полягає в боротьбі із проявами поганого управління, тобто ненаданням або несвоєчасним наданням інформації чи послуги. Процес вирішення подібних справ не має характеру змагання й не спричиняє ніяких санкцій. Майже повсюди він зводиться до надання заявникові послуги, на яку він завжди мав право, і, найчастіше, – вибачення. А порушення прав людини, навпаки, являють собою злочини, за вчинення яких винуватці мають бути притягнуті до відповідальності. Сюди ж відносяться й порушення цивільного законодавства. Але, у кожному разі, і жертва, і суспільство в цілому мають право на сатисфакцію. Вирішення справи в таких випадках уже неможливо без встановлення провини й притягнення винуватців до відповідальності.

Більш того, багато розходжень виникають із протиріч між миттєвими інтересами заявників і довгостроковими інтересами суспільства. Припустімо, заявникові довелося дати хабара поліцейському, аби той випустив з-під варті незаконно затриманого родича. Цілком імовірно, що він буде задоволений результатом справи, якщо йому повернуть гроші, а родичеві – свободу. Проте у цьому випадку в інтересах суспільства було б домогтися відсторонення від роботи й судового переслідування винного співробітника поліції, а цей процес може затягти оперативне вирішення справи.

Отже, аналізуючи відсоток «вирішених справ», НІПЛ мають оцінити, якою мірою були виконані їхні рекомендації, що стосуються покарання винуватця/ів (наприклад, догана, звільнення чи

кримінальне переслідування), і чи задоволене право потерпілого на відшкодування збитку відповідною владою.

По-друге, ефективна національна правозахисна інституція повинна намагатися системно боротися з порушеннями прав людини. Якщо, наприклад, приходять безліч скарг стосовно конкретного виду дискримінації, то НІПЛ можуть організувати розслідування, щоб визначити масштаби проблеми, і за його результатами підготувати рекомендації для уряду. У такому разі зведення роботи до вирішення окремих справ (навіть якщо заявник зрештою задоволений) може свідчити про вкрай невдалий вибір курсу НІПЛ. Невміння системно підходити до вирішення проблем може породити ще більшу кількість жертв, і, врешті, збільшення кількості «задовільно» розглянутих індивідуальних скарг. Статистика (заснована на кількісних даних) не відображає всієї реальної картини.

*Висвітлення роботи НІПЛ у пресі як показник їхньої активності
у сфері налагодження зв'язків із громадськістю*

Велика кількість прес-релізів, відображена в щорічному звіті, говорить лише про велику зайнятість відділу преси впродовж року. Корисніше було б надати статистику публікацій, де згадуються НІПЛ. Ще корисніше було б мати показники, що відображають характер публікацій за тими проблемами прав людини, які є пріоритетними для діяльності організації. Останні мали б допомогти оцінити ефективність роботи НІПЛ стосовно розвитку зв'язків із громадськістю. Формально оцінити обсяг виконаної роботи можна за кілька хвилин, а великий моніторинг ЗМІ з метою оцінки свого впливу вимагає багато часу й коштів. Не варто зупиняти свій вибір на кількісних показниках просто тому, що вони легко піддаються оцінці. Однак при розробці ефективних індикаторів завжди варто враховувати такі чинники, як фінансові витрати та витрати часу й енергії.

Кількісні показники мають правити за корисний засіб оцінки *обсягу роботи*, виконаної організацією, але дають погане (а іноді й невірне) уявлення про її *вплив* на суспільство.

5. ПОКАЗНИКИ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ ТА ВПЛИВУ

НІПЛ можуть використовувати показники для оцінки:

- ◆ ситуації із правами людини;

- ◆ своєї власної роботи;
- ◆ свого впливу на ситуацію у сфері забезпечення прав людини.

А. Оцінка ситуації із правами людини

Завданням цієї доповіді не є докладне обговорення того, яким чином НІПЛ варто аналізувати ситуацію із правами людини у своїх країнах. Для цього потрібно було б окреме дослідження. Проте для оцінки впливу та актуальності своїх програм і різних напрямків діяльності (а також визначення пріоритетів) НІПЛ варто провести ретельний аналіз оточення та розробити деякі показники, що дозволяють відслідковувати зміни в ньому. Через це ми вирішили включити сюди кілька зауважень щодо такого застосування показників.⁸

Національним інституціям з прав людини необхідна відповідна методологія для того, щоб уміти визначити, наскільки в їхніх країнах поважаються та захищаються права людини, а також забезпечуються необхідні передумови для їхнього дотримання.⁹ Ефективні показники мають дозволяти оцінити не тільки прихильність уряду до справи захисту прав людини, але й ступінь використання цих прав населенням (тут враховуються і вжиті заходи, і досягнутий результат) – наприклад, обсяг коштів, що виділені на освіту та реальні плоди фінансування у вигляді зростання чисельності учнів, підвищення грамотності тощо.

Крім того, показники мають бути й динамічними, і порівняльними, щоб оцінювати прогрес і регрес за певний період часу. Вони можуть враховувати, у якому обсязі уряд виділяє ресурси на під-

⁸ Показники дедалі частіше використовуються при здійсненні моніторингу ситуації з правами людини. Одним з найбільш помітних прикладів цього можна вважати «індекс людського розвитку», що використовується у Звітах про людський розвиток, які публікує ПРООН (<http://hdr.undp.org>). Він містить в собі низку показників, що стосуються прав людини та розвитку.

⁹ Сучасні теоретики прав людини виокремлюють три взаємопов'язані групи зобов'язань у цій сфері: *повага прав* – це зобов'язання не робити нічого, що заважало б використанню законних прав (ніхто не може піддатися арешту або виселенню з житла через свавілля влади); *захист прав* означає зобов'язання запобігати зазіханням на права людини з боку окремих осіб, приватних компаній та іноземних урядів (нікого не можна перетворити на раба, усім гарантується рівна плата за однакову роботу); *забезпечення прав* передбачає зобов'язання вжити необхідних заходів для здійснення прав (створення незалежної судової системи, забезпечення доступним житлом).

тримку системи правових гарантій у порівнянні з іншими статтями витрат, а також оцінювати нерівність у забезпеченні різних прав.

Показники, що стосуються дискримінації

НПЛ часто займаються моніторингом дискримінації. Із цією метою, як правило, доводиться розділяти показники соціальної статистики на різні групи: за статтю, віком, національним або соціальним походженням, релігійною належністю й т. ін. Щоб подивитися, чи спостерігається дискримінація, наприклад, при здійсненні права на освіту, зі статистики про зарахування учнів у школи виокремлюються дані про дівчат або представників різних меншин, а потім отримані цифри порівнюються із середнім показником для всього населення. Щоб оцінити ступінь участі жінок у політичному житті, НПЛ можуть зібрати відомості про відсоток жінок-кандидатів, які беруть участь у виборах; обраних на державні посади або тих, хто посідає відповідальні посади в державних відомствах.

У межах системи правових гарантій уряди відповідають за захист і забезпечення прав знедолених верств населення та інших маргінальних груп. Якщо деякі заходи соціального захисту не реалізуються через нестачу коштів, НПЛ можуть оцінити, наскільки рівномірно розподіляється тягар економічних труднощів між різними групами населення. Якщо воно лягає на плечі якоїсь однієї групи, то може йтися й про навмисну дискримінацію. НПЛ мають подбати про те, аби показники, що ними використовуються, мали достатню інформацію щодо груп населення, які, на їхню думку, перебувають у зоні ризику.

Останнім часом проявляється підвищений інтерес до економічних і соціальних показників. Очевидно, це обумовлено визнанням необхідності в більш досконалому визначенні змісту ЕСК-прав. Але показники, безумовно, можна використовувати для моніторингу ситуації із громадянськими та політичними правами. Можна, наприклад, вести облік або оцінювати кількість людей, які утримуються під вартою без пред'явлення обвинувачення. Чи виділив уряд кошти на надання їм правової допомоги? Чи пройшли співробітники поліції курс навчання із застосування на практиці міжнародних стандартів, що стосуються арешту й попереднього ув'язнення. Більшість із цих показників можна також поділяти на групи.

Подія показників на групі: право на охорону здоров'я

Право на охорону здоров'я накладає на уряд перелік зобов'язань із забезпечення різних послуг, у тому числі загальної первинної медичної допомоги, інших послуг із профілактики й лікування, а також доступних основних якісних ліків. Але право на охорону здоров'я виходить далеко за межі медицини. Вирішальними чинниками здоров'я є гарне житло та харчування, а також відповідні санітарні умови життя, які, у свою чергу, залежать від рівня економічного добробуту. Звідси випливає важливе значення цих проблем для уряду та інших відповідальних сторін, включаючи фармацевтичні компанії й фахівців охорони здоров'я.

Оскільки право на охорону здоров'я можна розділити на кілька складових, то для кожної з них можна розробити свої показники. Загальний показник можна поділити за декількома категоріями, щоб висвітлити те, який доступ до охорони здоров'я мають окремі групи населення: діти, літні громадяни або окремо жінки; чи на розподіл інвестицій: у систему медичних послуг, житлове будівництво; або на проблему забезпеченості населення ліками. Показники можуть так само допомогти оцінити, яка частина бюджету охорони здоров'я йде на ліки, утримання персоналу, будівництво лікарень, щеплення, міську й сільську медицину тощо. Аналіз статистики, що накопичилася за певний період часу, дозволяє виявити тенденції й пріоритети, а також порівняти зміни в статтях витрат. Далі такі показники можна порівняти зі статистикою дитячої смертності й рівнем очікуваної тривалості життя (наприклад, у сільській місцевості), щоб сприяти виробленню пріоритетів та аналізу запропонованих змін до політики охорони здоров'я.

Інші показники можуть бути розроблені для проведення порівнянь між різними секторами. Можна підрахувати, який відсоток складають витрати на охорону здоров'я від бюджету уряду або валового національного продукту, і порівняти його з часткою інших витрат: – на освіту, судову систему або оборону. Такі показники допоможуть зрозуміти, чи є прогрес у галузі реалізації права на здоров'я, чи цей сектор відстає від інших. Поряд з іншими видами бюджетного аналізу, вони здатні бути добрим посібником з ієрархії та еволюції урядових пріоритетів у той або інший період часу.

В. Використання показників для оцінки роботи НІПА

Найбільший ефект від використання показників досягається в тому галузі, коли вони повністю інтегровані в процеси планування, реалізації й оцінки програм НІПЛ.

Якщо критерії оцінки визначені (принаймні загалом) на стадії планування, то цілі НІПЛ і супутні показники можуть слугувати орієнтиром для співробітників. Якщо вони підібрані належним чином, то працівники НІПЛ знатимуть, чого від них чекають. Проте тут виникає небезпека, що виконання показників може бути прийняте за досягнення цілей. Подібні оманливі моменти тягнуть за собою перекоси в роботі за програмою та зниження здатності організації чутливо реагувати на зміни в навколишній ситуації.

Було розроблено кілька систем, що служать для визначення цілей і показників роботи. Вірогідно, НІПЛ, що отримують фінансування від донорів, знайомі з деякими з них, оскільки різні донори надають перевагу різним методикам. Однак переважно оцінка якості роботи організації може ґрунтуватися на принципах здорового глузду.

Коли національна правозахисна інституція вибирає який-небудь вид діяльності, що може бути регулярним (коментування законопроектів) або разовим (громадське розслідування), він має заздалегідь знати, яким чином буде визначатися успішне виконання роботи. Для цього, напевно, будуть потрібні показники трьох різних рівнів:

- ◆ *Показники обсягу зробленої роботи.* Вони відображають кількість розглянутих скарг, проведених семінарів, людей, які прослухали той чи інший курс, законів, критично проаналізованих, тощо

- ◆ *Показники ефективності* роботи свідчать про те, наскільки добре вона була виконана.

- ◆ *Показники впливу* відображають міру позитивного впливу діяльності НІПЛ у плані сприяння здійсненню прав людини.

Громадське розслідування з важливого питання у галузі прав людини

Вид діяльності. Припустимо, національна інституція з прав людини дійшла висновку, що через особливу важливість якоїсь проблеми з галузі прав людини, має бути організоване громадське розслідування. Мандат НІПЛ передбачає всебічне вивчення проблеми з метою підготовки рекомендацій для відповідних органів влади.

Показники обсягу роботи. Громадське розслідування – це досить масштабна робота. Тому НІПЛ готують докладний план необхідних заходів: кількість і місця проведення публічних слухань, очікувана кількість свідків, обсяг і терміни підготовки звіту, плани щодо подання рекомендацій владі й громадськості, бюджет тощо.

Показники ефективності роботи. У будь-якому громадському розслідуванні дуже важливе місце займає група осіб, чий життєві інтереси були порушені розглянутою проблемою. Тому одна із цілей розслідування полягає в тому, щоб задовольнити їхні очікування. Для встановлення показників НПЛ з'ясовує їхні очікування на самому початку розслідування, а наприкінці проводить опитування, аби довідатися, чи були вони задоволені. Інші показники цього роду можуть містити в собі відповідне завершення запланованих заходів – заслуховування свідків, своєчасна підготовка доповіді в межах бюджету тощо.

Показники впливу. Найпростіший засіб оцінити вплив розслідування пов'язаний з підсумковими рекомендаціями. В ідеалі їх варто сформулювати таким чином, щоб у подальшому НПЛ мав змогу перевірити, чи були вони використані владою. Оцінка довгострокового ефекту потребує інших засобів. Наприклад, якщо вихідною причиною розслідування були скарги громадян, то НПЛ може розпочати моніторинг скарг за цим питанням. Якщо виявиться, що їхня чисельність зменшилася, треба спробувати встановити причини такої зміни.

С. Використання показників для оцінки впливу

Хоча цей розподіл може здатися штучним, надзвичайно важливо визначити відмінності між ефективністю роботи організації та її впливом. Цілком очевидно, що тут має місце частковий збіг двох понять. Проте показники ефективності роботи оцінюють ступінь досягнення поставлених цілей, а показники впливу – ступінь ефективності впливу цієї діяльності НПЛ на ситуацію із правами людини.

НПЛ є лише одним, причому відносно незначним, джерелом впливу у сфері захисту прав людини. Тому до оцінки їх впливу на існуючу ситуацію варто підходити з реальними мірками. Звичайно НПЛ мають обмежені можливості в сенсі визначення своїх законних повноважень або кількості фінансових і людських ресурсів. Тому вони рідко можуть впливати на великі громадські тенденції. Водночас, це не применшує всієї важливості НПЛ – просто треба реалістично підходити до того, чого можна чекати від їхньої діяльності.

Дуже часто доводиться робити висновок, що НПЛ працюють досить ефективно, але мало впливають на стан справ у галузі прав людини в цілому. Такий висновок сам по собі потребує аналізу. Чи це

означає, що НІПЛ обрала невірні пріоритети, хоча при цьому добре виконують намічену роботу? Чи виявилася ця робота, врешті решт, нерелевантною стосовно проблеми, яку намагалися вирішити? Може, НІПЛ бракувало сил і коштів? Або отут замішані інші чинники?

Юридичні консультації для уряду

Вид діяльності. До повноважень НІПЛ входить розгляд у поточному порядку запропонованих законопроектів і чинних законів на предмет їхньої відповідності до міжнародних зобов'язань держави у сфері прав людини. Якщо вони суперечать міжнародним правозахисним стандартам, або ж можуть бути вдосконалені в цьому сенсі, НІПЛ надає відповідні рекомендації виконавчій владі та парламенту.

Показники обсягу роботи. Сюди включається кількість розглянутих та прокоментованих законопроектів. При здійсненні аналізу чинного законодавства необхідно скласти графік роботи й згідно з ним оцінювати виконання поставлених завдань.

Показники ефективності. За їхньою допомогою НІПЛ оцінюватимуть, серед іншого, своєчасність виконання своїх завдань. Крім того, можна використовувати й тести більш якісного характеру. Чи був правовий аналіз виконаний із належною старанністю? Чи були виявлені й прокоментовані всі важливі проблеми прав людини? Можна також опитати представників уряду та парламенту, щоб з'ясувати чи були, на їхню думку, коментарі НІПЛ зрозумілими та доречними як за змістом, так і за формою.

Показники впливу. Безпосереднім мірилом впливу НІПЛ у цьому разі буде дотримання урядом та законодавцями їхніх рекомендацій. Тому необхідно поставити питання: як часто їхні поради сприймають, ігнорують або відкидають? Проте тут знову ж можуть знадобитися додаткові якісні тести. Чи не виявилось таке, що уряд сприйняв виправлення НІПЛ за незначними пунктами, але при цьому продовжує активно просувати законопроект, який суперечить міжнародним зобов'язанням із захисту прав людини? Чи спричинило за собою втілення в життя рекомендацій НІПЛ позитивні зміни в сенсі реалізації прав громадян на місцях?

У наступному розділі розглядається низка практичних засобів, за допомогою яких НІПЛ зможуть оцінити масштаб свого впливу на ситуацію із правами людини.

і) Оцінка роботи з розгляду скарг

Зазвичай НІПЛ ведуть докладний облік отриманих скарг. Хоча найчастіше й виникає підозра, що оцінка процесу розгляду здійснюється через простоту цієї процедури, таким чином можна зібрати корисну статистику:

◆ *Загальна кількість скарг.* Порівняння такої статистики рік за роком може дати уявлення про суспільну репутацію національної правозахисної організації, а також указати на погіршення або поліпшення ситуації із правами людини.

◆ *Класифікація скарг за тематикою.* Такий підхід допоможе виявити найпоширеніші порушення прав людини або просто ті проблеми, які, на думку громадськості, можна вирішити за допомогою НІПЛ. Варто вжити заходів для забезпечення класифікації кожної розглянутої справи відповідно до міжнародних норм (а не за своїми оригінальними стандартами).

◆ *Класифікація скарг за відомствами.* Ця статистика може показати, на які організації надходить найбільша кількість скарг; аналогічно, вона може вказувати на те, у яких випадках заявники найбільше розраховують на отримання позитивного результату.

◆ *Класифікація скарг за тими або іншими характеристиками заявника.* Заявників можна поділити на групи за статтю, соціальним та національним походженням, мовою, місцем проживання тощо. Аналіз цих даних допоможе визначити найуразливіші верстви населення в сенсі порушення прав людини, а також ті групи, з якими НІПЛ працює найбільш успішно.

◆ *Відстеження скарг за місцем проживання заявника.* Це може допомогти встановити, чи має певна проблема виражений локальний характер або національний відтінок.

◆ *Відстеження скарг за кінцевим результатом.* Велика кількість національних правозахисних інституцій звітують про кількість розглянутих справ і терміни їхнього розгляду. Ця інформація може допомогти оцінити ефективність їхньої роботи. Проте, до подібних даних варто підходити з великою обережністю. Швидке вирішення не завжди буває успішним. Складна справа, пов'язана з небезпекою для заявника, може бути закрита, нібито у зв'язку з «відсутністю зацікавленості заявника». Більш важливим і надійним показником може стати задоволеність заявника результатом справи та виконання рекомендацій НІПЛ, але така статистика ведеться не настільки часто.

Сира статистика є лише відправною точкою для оцінки впливу. НІПЛ варто доповнювати її якісним аналізом. Щоб переконатися в тому, що *процес* розгляду скарг відрізняється ефективністю, старанністю й чутливістю до потреб заявника, необхідно проводити опитування громадської думки. Такі опитування мають бути також спрямовані на те, аби з'ясувати, чи було надано особам, які звинувачуються в тих чи інших порушеннях, достатньої можливості відреагувати на скаргу й виправити ситуацію.

ii) Оцінка навчальних програм

НІПЛ часто надають статистику про свої навчальні програми (кількість організованих курсів, слухачів і т. ін.), оскільки вони дуже легко піддаються оцінці. Деякі поділяють статистику про слухачів за такими ознаками, як стать, національне походження тощо. Ці показники дозволяють оцінити обсяги й ефективність роботи організації, але вони жодним чином не інформують про ступінь її впливу. Щоб оцінити ефективність впливу навчальних проектів, можна започаткувати цілу низку простих кроків. Одним із них є крок, що дуже часто використовується НІПЛ, який полягає в поширенні серед слухачів підсумкової анкети. Зазвичай вона містить питання щодо їхніх очікувань до початку курсу та ступеня їхнього виконання після завершенні навчання. Отут можна поставити багато питань, зокрема, що стосуються найбільш актуальних розділів курсу або проблем, які викладачам вдалося висвітлити найкраще.

Ще один важливий крок (який вживається нечасто) полягає в тому, щоб оцінити враження слухачів через кілька місяців або років. За допомогою тестів можна визначити, чи зберегли й чи застосовують вони на практиці отримані знання та навички. Наступний аналіз покаже, скільки з них продовжують займатися роботою, що стосується теми навчального курсу (з огляду на постійну проблему плинності кадрів), а інтерв'ю з методистами та співробітниками допоможуть НІПЛ оцінити, чи набув їхній досвід навчання подальшого поширення.

Курс підготовки для працівників в'язниць

Вид діяльності. Припустимо, НІПЛ хочуть підвищити рівень знань працівників виправних установ у галузі прав людини та прагнуть того, щоб згодом, повернувшись на роботу, вони стали передавати отримані знання й застосовувати їх на практиці.

Показники обсягу роботи. Проста статистика такого роду складається з кількості організованих курсів і кількості працівників в'язниць, які пройшли навчання.

Показники ефективності роботи. Перед початком навчальних семінарів усіх учасників (включаючи викладачів) просять поділитися своїми очікуваннями. Чого вони в результаті хочуть навчитися, і яке це буде мати значення в подальшому? Після закінчення курсу учасники, заповнюючи підсумкову анкету, оцінюють ступінь виконання своїх очікувань. Отримані за допомогою анкет дані аналізуються, щоб визначити якість і рівень корисності курсу, а також якість викладання. Цю інформацію можна також виразити в кількісному вигляді (така кількість учасників задоволена, така – не задоволена й т. п.).

Показники впливу. Оцінка впливу є непростим завданням, яке неможливо виконати відразу ж після завершення семінару. Найоптимальніше зробити це через півроку або рік. Оцінювачі можуть знову зустрітися з учасниками курсу та їхніми колегами й спробувати визначити, як добре вони засвоїли та застосовують отримані знання. Було б бажано (але не завжди реально) започаткувати всеохоплюючу оцінку роботи установ, де вони працюють. Проведення дослідження тюремної системи, у тому числі за допомогою опитування думок ув'язнених до й після курсу, допоможе визначити, чи змінилася кількість скарг від ув'язнених і, при наявності таких змін, визначить їхні причини.

iii) Оцінка інформаційно-просвітницьких програм для громадськості

Велика кількість вищезгаданих міркувань може бути застосована й до просвітницьких програм у галузі прав людини. Їх також найкраще оцінювати через якийсь час після завершення.

Але знайти дешевий спосіб оцінки інформаційно-просвітницьких програм досить важко. Одним із можливих шляхів є моніторинг ЗМІ з метою виявлення публікацій, де згадуються НІПЛ, або (що ще краще) висвітлюються питання прав людини. На практиці таке можливо тільки в тому разі, якщо аналіз ЗМІ є складовою частиною загальної функції НІПЛ з моніторингу ситуації з правами людини. Якщо кошти дозволяють, то цим, безумовно, корисно займатися.

Оскільки велика кількість правозахисних інституцій використовують статистику про кількість скарг для оцінки рівня інформованості громадськості, було б корисно включати до анкет для оцінки роботи зі скаргами питання, що стосуються інформаційно-просвітницьких кампаній. Навіть просте питання про те, звідки заявник довідався про існування НІПЛ, може дати ключ до корисної інформації.

Пропаганда прав людини через ЗМІ

Вид діяльності. Припустимо, НІПЛ прагнуть підвищити інформованість широкої громадськості в питаннях прав людини за допомогою більш широкого висвітлення даної проблематики в ЗМІ. Діяльність у цьому напрямку може включати організацію спеціальних курсів для журналістів, а також створення заздалегідь записаних інформаційних вставок для радіо- і телепрограм.

Показники обсягу роботи. НІПЛ включатимуть сюди кількість журналістів із різних ЗМІ, які відвідували навчальні заходи, а також кількість підготовлених матеріалів для розміщення на радіо й телебаченні. Ще краще, якщо НІПЛ зможуть заздалегідь визначити головні завдання запланованих публікацій.

Показники ефективності роботи. Навчальні курси оцінюються однаково, незалежно від того, чи призначені вони для журналістів, працівників в'язниць або суддів. Інформаційні матеріали, що розміщуються на радіо й ТВ, можна оцінювати за допомогою дискусій у фокус-групах. Ці невеликі групи, зазвичай, складаються з 8-12 осіб приблизно однакового освітньо-професійного рівня. Мета дискусії полягає не в тому, щоб влаштувати полеміку, а в тому, щоб досліджувати погляди людей, які мають схожі риси. Необхідно підібрати кілька таких груп. У нашому прикладі учасники могли б обговорити, чи була інформація надана зрозуміло й переконливо, чи містилося в матеріалах щось нове й т. ін. Дискусії в фокус-групах не мають кількісного вираження й не є аналогом опитувань громадської думки. Вони служать інструментом для поглиблення якісної оцінки.

Показники впливу. Стосовно навчання журналістів вплив можна оцінити за допомогою моніторингу публікацій у пресі. Чи почастишали згадування про проблеми прав людини? Чи стали матеріали демонструвати більшу поінформованість авторів у цій сфері? На жаль, моніторинг ЗМІ займає багато часу, але для багатьох національних інституцій з прав людини він є

Оцінка ефективності національних інституцій з прав людини

частиною їхньої звичайної роботи. З його допомогою можна відчувати зміни в характері висвітлення правозахисної проблематики в ЗМІ. Фокус-групи також можуть допомогти визначити, як впливають інформаційні радіо- і телематеріали на рівень інформованості суспільства в галузі прав людини. Для оцінки впливу своїх інформаційних кампаній у ЗМІ НІПЛ можуть використовувати й інші форми своїх контактів із представниками громадськості – відповідні питання доречно включити, наприклад, до анкет для оцінки процедури розгляду скарг.

| Підсумкові зауваження

Оцінка ефективності НІПЛ є складним завданням. Національні інституції з прав людини здійснюють різноманітну роботу, від ревізії законів і організації навчальних курсів для державних службовців до проведення просвітницьких кампаній для громадськості, моніторингу ситуації із правами людини та, (в окремих випадках), розгляду скарг громадян. Кожний із цих напрямків діяльності вимагає спеціальних методів оцінки. НІПЛ також займаються найширшим колом питань, від права на працю до боротьби з катуваннями, від дискримінації до захисту навколишнього середовища. І, що ще є більш важливим, вони є лише однією із сил, що впливають на ситуацію у сфері прав людини.

Еталони, описані в Розділі I, призначені для всіх НІПЛ (але з урахуванням відмінностей в організації та колі повноважень). Водночас, вони потребують інтерпретації відповідно до національного контексту й доступних ресурсів. Було б безглуздя наполягати на тому, аби НІПЛ неодмінно готували паралельні звіти для міжнародних органів з нагляду за дотриманням угод або брали участь у щорічних засіданнях Комісії ООН з прав людини, якщо це паралізує інші види їхньої діяльності. Показники, що були обговорені в Розділі II, варто ще більш ретельно пристосовувати до місцевих умов.

Показником ефективності національних інституцій з прав людини не може бути навіть те, наскільки вони наблизилися до суспільства, де шануються, захищаються й забезпечуються всі права людини. Адже велика кількість НІПЛ діють у такому середовищі, де захист прав людини не є офіційним пріоритетом, або навіть є предметом нападок та ворожої критики. Відповідно, їхні повноваження мають дуже обмежений характер. У такій ситуації головна відповідальність НІПЛ полягає в тому, щоб утримувати позиції, постійно відслідковуючи дії уряду й зберігаючи в суспільстві хоча б залишки прагнення до здійснення правозахисних ідеалів.

Через це показники завжди варто розробляти, погоджувати та інтерпретувати з позицій здорового глузду, беручи до уваги конкретний політичний та економічний контекст. Жоден набір показників не в змозі служити джерелом релевантної й корисної інформації на всі випадки життя. НІПЛ варто звертатися до матеріалів цієї доповіді в пошуках корисних порад, які можуть їм підказати, яким чином розробити свої власні надійні та достовірні показники.

Найчастіше національні інституції з прав людини найефективніше працюють у взаємодії з іншими організаціями, і співробітництво, можливо, відіграє роль свого роду каталізатора. Тут важко застосувати кількісні підходи до оцінки. У подібних випадках особливо важливого значення набувають погоджені показники.

І, нарешті, важливо підкреслити, що еталони й показники не є самоціллю. Їх можна розглядати як корисні інструменти в тому разі, коли вони допомагають НІПЛ більш ефективно пропагувати й захищати права людини. Вони визначають цілі роботи та надають інформацію про вплив діяльності національних інституцій на суспільство. З їхньою допомогою НІПЛ легше зрозуміти, які форми організації й напрямки роботи найкраще сприятимуть досягненню кінцевих цілей їхньої діяльності. Показники можуть бути дуже корисними, але якщо їхній пошук перетворюється на додатково складний, тривалий і дорогий процес, то варто звернути увагу на те, що, як правило, навколо є й інші засоби.

Використання показників як орієнтирів при здійсненні динамічного процесу реформ: підвищення доступності НІПЛ

Крок 1. Національна інституція з прав людини вирішує підвищити свою доступність для трьох груп населення, що виділені за результатами парламентського розслідування й аналізу своєї власної статистики скарг, і, на думку НІПЛ, піддаються особливому ризику: це (а) меншини, (б) люди похилого віку й (с) ті, кого уряд визначає як «дуже бідні».

Крок 2. Спочатку НІПЛ збирають поділені на групи дані, зібрані всіма його представництвами. Аналіз цієї інформації приводить до висновку, що досліджувані групи становлять 35% населення, але при цьому серед тих, хто звертається до НІПЛ за допомогою, їх усього лише 15% (кількісні показники). Намагаючись зрозуміти причину цієї диспропорції, національна інституція проводить опитування серед своїх «клієнтів» і досліджуваних пріори-

тетних груп (якісні показники). У результаті виявляються такі причини: меншини не звертаються за послугами до НППЛ через те, що не володіють державною мовою; літні – тому, що їм важко добратися до офісу НППЛ; а «дуже бідні» – тому, що не знають про його існування й підозріло ставляться до офіційних інститутів. У ході опитування також було встановлено, що широка громадськість хотіла б, аби офіси НППЛ були ближче до людей і розміщувалися в більш зручних місцях.

Крок 3. З цієї причини НППЛ вносять низку змін до своєї роботи. По-перше, вони відкриває нові місцеві офіси в маленьких містах. По-друге, перекладає документи мовами національних меншин і наймають більше співробітників, які володіють декількома мовами. По-третє, розміщують свої офіси ближче до великих транспортних вузлів і тим самим роблять їх доступнішими для людей похилого віку. І, нарешті, рекламують свої послуги на місцевому радіо й наймають співробітників для надання консультацій у місцях проживання найбідніших груп населення.

Крок 4. Щоб оцінити ефект, досягнутий цими реформами, НППЛ продовжують збирати й групувати дані за допомогою кількісних і якісних методів. Їхній аналіз показує, що пріоритетні групи стали набагато частіше звертатися до НППЛ із відкриттям нових офісів, але цей процес пішов набагато швидше, коли були проведені й інші реформи. Проте, активність «дуже бідних» як і раніше залишається набагато нижчою середнього рівня. Тому НППЛ продовжують проводити роботу в нових напрямках і...

Крок 5. ...одночасно починають нове дослідження, присвячене «дуже бідним» людям, з метою відшукати шляхи більш ефективного надання послуг, якими б ті користувалися. Якість інформаційно-рекламних програм оцінюється із використанням показників ефективності й вживається більш докладна оцінка потреб і очікувань бідних, що включає колективні консультації. Ця інформація використовується для розробки та впровадження нової тактики роботи, ефект якої потім знову оцінюється...

ДЕЯКІ ПОТЕНЦІЙНІ НЕДОЛІКИ ПОКАЗНИКІВ

Національні інституції з прав людини головним чином звітують перед громадськістю, органом влади, що їх призначає (наприклад, парламентом), перед своїми партнерами із числа урядових і неурядових організацій, і донорами. Тому їхня робота перебуває під

постійним контролем, і так це й має бути. Показники іноді використовуються, щоб поліпшити звітність на тій підставі, що їх вважають опосередкованим свідченням загальної ефективності роботи організації. Проте, використовуючи їх, національні інституції повинні пам'ятати про низку небезпек.

По-перше, напрямок роботи може набути трохи перекрученого характеру, оскільки керівники й співробітники заклопотані виконанням показників і випустять із уваги ті проблеми в галузі прав людини, для яких ще не придумані відповідні індикатори. НІПЛ повинні концентруватися на досягненні своїх реальних цілей. А показники — це лише допоміжний засіб.

По-друге, показники можуть перетворитися на цілі роботи. При використанні недостатньо ретельно розроблених показників, вони можуть породжувати невірну мотивацію у співробітників. Як ми вже зазначали, добре, коли скарги розглядаються швидко, але мета полягає в тому, щоб вирішити справу задовільно. Усе це має бути відображено у звітності, хоча відрепортувати про дотримання термінів розгляду справи значно легше, ніж про його задовільне вирішення. Коли показники виконують функцію планових нормативів, інформація, що ними надається, має відображати цілі організації, але не повинна ненавмисно призводити до їхнього перекручування.

По-третє, найчастіше виникає спокуса виміряти що-небудь, оскільки воно легко піддається виміру. Якщо НІПЛ вирішують збирати показники ефективності роботи, то необхідно присвятити час обмірковуванню того, що, по суті, необхідно оцінювати: «Якщо організація не намагається виміряти те, що вона цінує, то в підсумку вона буде оцінювати те, що піддається виміру».¹⁰

Загалом, показники можуть забирати більше часу й зусиль, ніж на те заслуговує породжувана ними інформація. Розробка відповідних методик і процес оцінки ефективності та впливи НІПЛ мають виправдовувати втрачені за них кошти. Тому, беручись за їхню розробку, НІПЛ мають враховувати свої можливості, ресурси й пріоритети. Показники не приносять користі, якщо вони забирають у НІПЛ стільки часу, сил і коштів, що це негативно позначається на ефективності організації.

¹⁰ Звіт Аудиторської комісії (Велика Британія) «Аналіз практики використання показників ефективності» (*On target: the practice of performance indicators*), 2000, стор. 8. См. www.audit-commission.gov.uk/products/guidance/80DDA381-E506-4769-9ED2-7E9DDD4D7C4B/archive_mptarget.pdf

ДЕЯКІ ПЕРЕВАГИ ПОКАЗНИКІВ

Ми не випадково зупинилися на потенційних небезпеках, які приховують у собі показники, оскільки дуже легко прийняти їх за готове рішення складних завдань із планування та перетворення в життя програм НІПЛ. Вони не є таким рішенням, але (при правильному використанні), можуть бути дуже корисним інструментом.

По-перше, вони допомагають НІПЛ збирати інформацію стосовно самої організації та її програми. Що вона вміє робити добре? Де їй вдається реально впливати на ситуацію? Як і чому це відбувається?

По-друге, показники ефективності та впливу можуть прояснити процес планування й допомогти встановити планові нормативи для подальшої роботи. Це може спростити процес керівництва й полегшити співробітникам розуміння завдань, що стоять перед ними. НІПЛ варто запланувати проведення періодичної оцінки своєї відповідності до різних еталонів у ході реалізації стратегічного плану роботи. Це допоможе їм змінювати напрямок діяльності відповідно до своїх пріоритетів, успіхів та невдач.

По-третє, показники ефективності та впливу відрізняються простотою і ясністю, що робить їх легкодоступними для розуміння широкого загалу. Отже, вони можуть сприяти популяризації цілей і досягнень НІПЛ.

І, нарешті, показники, розроблені за допомогою колективного узгодження за участю й представників громадськості, і організацій-партнерів, сприяють зміцненню зв'язків і співробітництва з усіма зацікавленими силами та допомагають НІПЛ більш чутливо відгукуватися на потреби людей, яким вони служать. Використання погоджених показників також може допомогти НІПЛ визначити реалістичні цілі й завдання, що відображають сподівання широкої громадськості.

ВИСНОВОК

Не варто надавати занадто великого значення ані еталонам, ані показникам. По суті, вони є інструментами, які допомагають національним інституціям з прав людини планувати й оцінювати свою роботу. Але вони не є самоціллю. Саме так варто підходити до тих прикладів, які обговорюються в цій доповіді. Вони є лише відправ-

ною точкою, і НІПЛ варто пристосовувати ці еталони та показники до конкретних умов своєї роботи, відповідно до свого розуміння місцевих потреб та завдань.

Серед характеристик ефективної національної інституції з прав людини був особливо виділений такий найважливіший елемент, як підзвітність суспільству. Один із найбільш важливих аспектів використання добре сформульованих еталонів і показників полягає в тому, що вони дозволяють громадськості скласти чітку уяву про роботу НІПЛ та оцінити, чи гідно вона виконує свої повноваження й своє головне призначення – захищати та пропагувати права людини.

| Корисні посилання в інтернеті

Міжнародна амністія (Amnesty International). *National Human Rights Institutions: Amnesty International's recommendations for effective protection and promotion of human rights*. («Національні інституції з прав людини: рекомендації Міжнародної амністії з ефективного захисту й пропаганди прав людини») AI Index: IOR 40/007/2001, жовтень 2001.

<http://web.amnesty.org/802568F7005C4453/0/2305CAAB26F6DAA280256B0C0041768D?Open>

Секретаріат Співдружності (Commonwealth Secretariat). *National Human Rights Institutions: Best Practice* («Національні інституції з прав людини: приклади кращої практики»). Секретаріат Співдружності: Лондон, 2001.

www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/%7BBF05153F-7565-4A2F-8F2AF002F05594EC%7D_HumanRightsBestPractice.pdf

Ілан Капур (Kapoor, Ian). *Indicators for Programming in Human Rights and Democratic Development: A Preliminary Study* («Показники виконання програм у галузі прав людини та демократичного розвитку: попереднє дослідження»). Канадське агентство міжнародного розвитку (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)

Управління Верховного комісара ООН прав людини. *The Paris Principles: A Reflection* («Деякі міркування із приводу Паризьких принципів»). Женева, 11 грудня 2003.

www.nchr.gr/downloads/PP%20Conclusions%20FINAL.doc

Емад Омар (Omar, Emad). «Human rights and statistics» («Права людини та статистика»), Huridocs, 1998.

www.huridocs.org/omar.htm

Сано, Ханс-Отто й Лоні Линдхольт (Sano, Hans-Otto, and Lone Lindholt). *Human Rights Indicators: Country data and methodology* («Показники прав людини: дані по країнах і методологія оцінки»). Датський інститут з прав людини, 2000.

www.humanrights.dk/departments/international/PA/Concept/Indicator/Ind2000/

Ненсі Тід (Thede, Nancy). «Human Rights and Statistics – Some reflections on the No-Man’s-Land between Concept and Indicator» («Права людини й статистика – деякі міркування про нічийну територію між концепцією та показником»), доповідь представлена на Конференції «Статистика, розвиток і права людини», що проводилася під егідою Міжнародної асоціації офіційної статистики (IAOS), Монтре, 2000.

www.portal-stat.admin.ch/iaos2000/thede_final_paper.doc

НІПЛ В ІНТЕРНЕТІ

www.nhri.net – це вебпортал, що поєднує Інтернет-Ресурси, присвячені національним правозахисним інституціям. Там можна знайти посилання на основні роботи з НІПЛ, інформацію про поточні дослідження та матеріали міжнародних конференцій.

Нижче містяться посилання на сайти, які виконують аналогічну роль у своїх регіонах, – Африка, Американський і Азіатсько-Тихоокеанський регіони:

www.sahrc.org.za/index5.htm

www.iidh.ed.cr/Comunidades/Ombudsnet

www.asiapacificforum.net/

| Про ICHRP

The International Council on Human Rights Policy (ICHRP) був створений 1998 року після серії міжнародних консультацій, початок яким поклала Всесвітня конференція з прав людини, що відбулася у Відні в 1993 році. Він займається прикладними дослідженнями проблем і скрутних ситуацій, з якими доводиться стикатися організаціям, що працюють у сфері прав людини.

ICHRP виходить із принципу, що вдалі стратегічні підходи спроможні примирити розбіжності, обумовлені різноманітністю людського досвіду. Він співпрацює з усіма, хто розділяє його цілі в галузі прав людини, у тому числі добровільними й приватними організаціями, національними урядами й міжнародними агентствами.

Програму досліджень ICHRP визначає його Виконавча Рада. Члени ICHRP вносять свої пропозиції до програми на щорічних засіданнях Ради. Вони допомагають забезпечити такий стан справ, коли програма досліджень відображає всю різноманітність наукових дисциплін, регіональних підходів, національного досвіду та спеціалізацій, що необхідні для підтримки високого рівня наукових досліджень, проведених ICHRP.

Для перетворення в життя цієї програми в ICHRP є невеликий секретаріат із шести осіб. Офіс секретаріату знаходиться в Женеві. Робота його співробітників спрямована на те, щоб забезпечити високий рівень проектів, як з погляду задуму, так і ефективності управління. Вони також вживають необхідних заходів, аби привернути увагу відповідної влади й усіх організацій та окремих осіб, які мають прями професійні інтереси в даній сфері, до результатів досліджень.

Рада є незалежною міжнародною організацією, що дотримується у своїй роботі принципу співучасті й відкритості до співробітництва. Зареєстрована у Швейцарії як некомерційний фонд.

ЯК ЗАМОВИТИ ВИДАННЯ ICHRP

Будь-яке видання ICHRP можна замовити, звернувшись до Секретаріату Ради за адресою:

International Council on Human Rights Policy

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

Оформити замовлення на всі наші видання також можна на сайті ICHRP: www.ichrp.org

На головній сторінці Ви знайдете посилання на список публікацій. Ідіть за посиланням, а потім просто дотримуйтеся інструкцій. Крім того, всі публікації доступні на сайті у форматі PDF.

Якщо Ви хочете отримати більш докладну інформацію про **The International Council on Human Rights Policy** і його роботу, будь ласка, пишіть нам за адресою: ichrp@ichrp.org

Наукове видання

**ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ
НАЦІОНАЛЬНИХ ІНСТИТУЦІЙ
З ПРАВ ЛЮДИНИ**

ISBN 966-8919-64-0



Відповідальний за випуск *Євген Захаров*
Редактори: *Марія Шутальова, Ніна Кусайкіна*
Комп'ютерна верстка *Олег Мірошніченко*

Підписано до друку 18.09.2009
Формат 60 x 84 1/16. Папір офсетний. Гарнітура Тип Таймс
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 4,05 Умов. фарб.-від. 4,7
Умов.- вид. арк. 4,5. Наклад 1000 прим.

Харківська правозахисна група
61002, Харків, а/с 10430
<http://www.khpg.org>

Видавництво «Права людини»
61112, Харків, вул. Р. Ейдемана, 10, кв. 37
Свідоцтво Державного комітету телебачення і радіомовлення України
серія ДК № 3065 від 19.12.2007 р.

Надруковано на обладнанні Харківської правозахисної групи
61002, Харків, вул. Іванова, 27, кв. 4
<http://khpg.org>
<http://library.khpg.org>