**Monitoring corruption from a human rights perspective**

Автор статьи «Monitoring corruption from a human rights perspective», написанной в 2010 г., Gauthier De Beco, задаётся целью описания включения проблематики прав человека в мониторинг коррупции. Он также отмечает, что связи между случаями нарушения прав человека и коррупцией были изучены в предыдущих исследованиях (например, организацией the International Council on Human Rights Policy (ICHRP)), однако вопрос реальных возможностей правозащитников в деле контроля над коррупцией раскрыт недостаточно.

Гипотеза такова, что результаты исследования – установление связи между правами человека и коррупцией, могут помочь в борьбе с последней. В статье рассматриваются не только пути повышения эффективности мониторинга коррупции, но и способы устранения нарушений прав человека в результате коррупционных действий.

**2. Мониторинг прав человека и мониторинг коррупции**

2.1. Контроль за соблюдением прав человека

Мониторинг прав человека – это изучение случаев и характера нарушений прав человека и выявление изменений, которые могут быть внесены в целях сокращения этих нарушений.

Это создает культуру открытости, поскольку она информирует общественность о злоупотреблениях и позволяет организациям, занимающимся правами человека, предъявлять претензии к правительствам. Хотя мониторинг прав человека может осуществляться и другими субъектами, он в первую очередь является обязанностью государств, независимо от объема ресурсов, выделяемых на эти цели. Поэтому государства должны регулярно оценивать свой вклад в защиту прав человека.

Основанием для мониторинга в области прав человека является предупреждение случаев их нарушения. Поэтому цель мониторинга за соблюдением прав человека заключается не в том, чтобы наказывать государства за нарушения прав человека, а в том, чтобы в первую очередь их предотвратить. Действие самого мониторинга может иметь превентивный эффект, поскольку государственные должностные лица, которые знают, что за ними следят, будут препятствовать нарушению договоров в области прав человека. Государства, осведомленные о существовании механизмов мониторинга, будут стараться получить как можно больше положительных оценок. По данным Управления Верховного комиссара ООН по правам человека*, мониторинг прав человека представляет собой "систематический сбор информации с целью оценки соблюдения обязательств в области прав человека".*

На практике мониторинг прав человека осуществляется главным образом посредством представления государствами докладов договорным органам ООН. Эти органы ООН оценивают доклады и выносят рекомендации. Существуют и другие формы контроля за соблюдением прав человека. Неправительственные организации (НПО) постоянно проводят оценку положения в области прав человека, чтобы затем принудить государства выполнять свои обязательства.

2.2. Мониторинг коррупции

Коррупции в последние годы уделяется большое внимание, поскольку она считается одной из основных проблем развития. Сродни мониторингу в области прав человека, мониторинг коррупции нацелен на продуктивность. Чем больше информации имеется о коррупции, тем больше антикоррупционных органов смогут эффективно решать эту проблему. Мониторинг коррупции в основном зависит от восприятия коррупции. Она, как правило, проистекает из субъективных измерений, по этой причине действительно трудно придумать объективные меры в этой области. Причина этого заключается в том, что коррупционная практика носит по своей природе скрытый характер, в результате чего невозможно собрать достаточное количество эмпирических материалов. Как те, кто выигрывает от коррупции, так и те, кто является ее жертвами, обычно проявляют интерес к ее сокрытию. Поэтому *невозможно измерить реальный уровень коррупции в стране.*

Наибольшим недостатком мониторинга коррупции, вероятно, является то, что он не в состоянии достичь своей главной цели, а именно, - содействовать борьбе с коррупцией. Поэтому он не ориентирован на конкретные действия, а стигматизирует государства и смущает практиков, которые беспомощны при разработке антикоррупционных стратегий.

**3. Индикаторы прав человека и показатели коррупции**

3.1. Индикаторы прав человека

Могут способствовать осуществлению контроля за соблюдением прав человека. Эти показатели увязываются со стандартами в области прав человека и измеряют степень выполнения несущими обязанности лицами своих законных обязательств и правообладателями, пользующимися своими правами. Они получены путем перевода концепций прав человека в измеримые единицы.

3.2. Показатели коррупции

Созданы для измерения уровня коррупции. Они направлены на то, чтобы оценить степень коррупции в государстве. Первопроходцем в этой области является организация Transparency International, которая определяет коррупцию как "использование доверенных полномочий для личной выгоды". Организация использует показатель CPI (индекс восприятия коррупции), получаемый на основе оценки количества актов коррупции международными организациями, действующими в стране. CPI, однако, был подвергнут критике. Одна из проблем, как уже упоминалось, заключается в том, что он основан на «восприятии». CPI формируется не путем расчета фактического количества коррупционных актов, а путем оценки этого числа. Эта проблема усугубляется тем фактом, что собранная информация в основном поступает из внешних источников (т. е. из межнациональных организаций, действующих в стране), у которых есть своя повестка дня. В индексе не участвуют государственные органы, население и др. И, поскольку он использует внешние источники, он, как правило, сосредоточен больше на воздействии коррупции на экономику, чем на издержках для общества в целом. Другие показатели: Индекс Всемирного банка и «Freedom House».

Следующая проблема заключается в том, что CPI принимает форму составных индексов. Различные оценки агрегируются в отдельные показатели по странам. Составные индексы используются для ранжирования и для облегчения кросс-национальных сравнений. Это вызывает недоверие, поскольку часто *приводит к политизации и манипуляции*. Составные индексы объединяют страны в категории – часто предсказуемые – в зависимости от их уровня развития. Наиболее спорным аспектом индекса, вероятно, является тот факт, что он часто используется в качестве отражения фактического уровня коррупции.

3.3. Связь между индикаторами прав человека и показателями коррупции

Индикаторы прав человека могут дать дополнительную информацию о недостатках коррупционных показателей.

3.4. Показатели для мониторинга коррупции с правозащитной точки зрения

Вопрос заключается в том, можно ли и каким образом можно было бы создать показатели для мониторинга коррупции с точки зрения прав человека. Согласно The International Council on Human Rights Policy (ICHRP), коррупционные акты могут нарушать права человека прямо или косвенно. Прямые нарушения происходят в тех случаях, когда коррупционное деяние намеренно направлено на нарушение прав человека. Косвенные нарушения происходят, когда коррупционный акт создает ситуацию, ведущую к нарушению прав человека. Для того, чтобы контролировать коррупцию с точки зрения прав человека, показатели должны соответствовать определенным иметь правовую основу, поскольку это необходимо для того, чтобы государства несли ответственность за выполнение своих обязательств в области прав человека.

Кроме того, показатели должны оценивать соблюдение запрета на дискриминацию, что имеет центральное значение для международного права в области прав человека.

Для оценки соблюдения запрета на дискриминацию обвинитель должен измерить переменное воздействие коррупции на уязвимые группы. Это может быть достигнуто путем дезагрегирования данных, необходимых для их применения в соответствии с уязвимыми группами, насколько это возможно. Эти данные можно разделить по полу, расе, этнической принадлежности и возрасту, а также по малообеспеченным группам населения, меньшинствам, регионам, мигрантам и так далее. Таким образом, эти показатели смогут определить, в какой степени уязвимые группы страдают от коррупции по-разному в своем отношении. Одной из групп, особенно затронутых коррупцией, являются женщины. В отличие от мужчин, они несут главную ответственность за заботу о детях и пожилых членах семьи и прежде всего зависят от государственных услуг. Здравоохранение является одной из областей, на которую в значительной степени полагаются женщины в силу их сексуальной и репродуктивной роли в жизни.

Автор предлагает следующее: дезагрегировать данные по полу, как это уже делается, в частности, с показателями образования, и далее – по признаку принадлежности женщин к различным уязвимым группам в целях устранения дискриминации. Это позволит измерить воздействие коррупции, например, на женщин-мигрантов или женщин с низким уровнем дохода.

**4. Создание основы для мониторинга коррупции с точки зрения прав человека**

4.1. Отображение различных возможностей мониторинга коррупции с учётом прав человека.

Всего автор предлагает три варианта:

4.1.1 Коррупция как отправная точка

Проведение различий, основанных на связи между коррупцией и правами человека, установленными ICHRP. Разделение может быть сделано между двумя взаимосвязанными аспектами: правами человека, предотвращением коррупции и нарушением прав человека посредством коррупционных деяний. Разделение в некоторой степени отражает различие между правами человека, имеющими конституционное значение, и правами человека, имеющими важное значение для сокращения масштабов коррупции.

Иная категория посвящена правам человека, нарушаемым коррупционными действиями. Эти акты предусматривают взяточничество, хищение, торговлю влиянием, злоупотребление полномочиями, а также обогащение. Они могут нарушать права человека прямо или косвенно. *Можно было бы составить каталог коррупционных актов применительно к каждому отдельному праву человека*. В связи с этим необходимо разработать рамки для мониторинга коррупции с точки зрения прав человека, которые будут состоять из двух частей. Первая часть касается осуществления прав человека, которые предотвращают коррупцию. Для этой цели можно было бы использовать существующие механизмы контроля за соблюдением прав человека. Вторая часть посвящена нарушению прав человека коррупционными актами. Эта часть могла бы принять форму таблицы, в которой были бы представлены коррупционные акты списки прав человека. Это позволило бы рассмотреть общую структуру показателей.

4.1.2. Мониторинг как отправная точка

Вторая возможность заключается в применении системы показателей структуры и процесса и результатов The Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR).

Структурные показатели отражают намерение государства соблюдать стандарты в области прав человека. Они изучают вопрос о ратификации договоров по правам человека и их закреплении во внутреннем законодательстве.

Проблема метода, по мнению автора статьи, заключается в том, что не существует "права человека" как такового, которое можно было бы контролировать, а лишь в то, что касается конкретных проявлений проблемы – т. е. коррупции – в области прав человека. Что касается прав человека, нарушаемых актами коррупции, то в колонках, представляющих права человека, можно было бы установить разделение на структурные показатели, показатели процесса и итоговые показатели. Структурные показатели могли проверить, соответствуют ли законодательство защищает людей от нарушений прав человека в результате коррупции. Показатели процесса могли бы оценивать интеграцию прав человека в свои стратегии борьбы с коррупцией. Итоговые показатели(которые, вероятно, составят наибольшую сложность в применении) могли бы определить коррупционные акты, которые ограничивают права человека.

4.1.3. Права человека в качестве отправной точки

Третья возможность заключается в создании рамок, основанных на правах человека. Существует два способа создания такой основы. Первый способ заключается в применении разделения на обязательства по соблюдению, защите и реализации прав человека – также называется трехсторонней типологией. Соблюдение прав человека требует, чтобы государства не вмешивались в их осуществление, а защита прав человека требует, чтобы они предотвращали нарушения третьими сторонами. Для закрепления прав человека необходимо, чтобы государства предприняли шаги для обеспечения того, чтобы все могли пользоваться этими правами.

Второй способ заключается в применении разделения экономических, социальных и культурных прав на фреймворки, состоящие из наличия, доступности, приемлемости и адаптивности.

Рамки оказались полезными в том смысле, что они обеспечивают всеобъемлющую группу обязательств в области прав человека. Однако они ограничиваются определенными экономическими, социальными и культурными правами. В результате, как трехсторонняя типология, так и рамочная программа, вероятно, полезны для изучения связи между коррупцией и правами человека, а не для создания рамочной программы мониторинга коррупции с точки зрения прав человека

4.2. Интеграция принципов прав человека

Мониторинг коррупции с точки зрения прав человека должен также включать рассмотрение принципов прав человека. Эти принципы особенно актуальны в этом контексте: недискриминация, участие и подотчетность. Они должны быть интегрированы в рамки. Хотя участие и подотчетность также являются проблемой в стратегиях борьбы с коррупцией, недискриминация ограничивается лишь правами человека. Дискриминация может быть устранена путем дизагрегирования данных для применения показателей в соответствии с контрольными группами. Участие должно быть как можно более широким и включать людей, затронутых будущими решениями.

**5. Мониторинг коррупции с точки зрения прав человека в действии**

5.1. Данные для мониторинга коррупции с правозащитной точки зрения

Для контроля за соблюдением прав человека необходимо собирать данные, касающиеся прав человека. Это первый необходимый шаг на пути осуществления прав человека, который был предписан договорными органами ООН. Только в том случае, если информация, касающаяся ситуаций в области прав человека, будет доступна, можно добиться улучшения.

Одна из возможностей заключается в том, чтобы начать с изучения прав одной уязвимой группы, поскольку это ограничивает объем требуемых данных, поскольку запрещение дискриминации имеет центральное значение для международного права в области прав человека.

Данные, связанные с правами человека, можно разделить на четыре различных категории: данные о событиях на основе статистики, социально-экономические данные, домашних хозяйств и экспертные мнения.

Собранные данные не учитывают дискриминацию и влияние коррупции на гендерные аспекты в частности. Это ограничивает их полезность и препятствует полному пониманию последствий коррупции для жизни людей. Решением этой проблемы могла бы стать адаптация стратегий сбора данных. Во-первых, данные могут быть дезагрегированы по уязвимым группам, как уже предлагалось. Антикоррупционные организации могли бы собирать информацию, поступающую от местных стейкхолдеров и включающую уязвимые группы.

5.2. Акторы, включенные в мониторинг коррупции с правозащитной точки зрения

Мониторинг коррупции с правозащитной точки зрения требует работы как правозащитных, так и антикоррупционных организаций. Оба вида организаций должны попытаться адаптировать свои соответствующие мандаты для совместной деятельности. Точно так же, как они должны совместно изучать связь между коррупцией и правами человека, они должны сотрудничать друг с другом в деле мониторинга нарушений прав человека, возникающих в результате коррупции. Вместе с тем этот взаимный обмен опытом не лишен препятствий. Правозащитные организации по-прежнему не знакомы с количественными показателями, хотя на практике индикаторы прав человека свидетельствуют о том, что они изменяются. Хотя в последние годы мониторинг коррупции показал значительный прогресс, он не представляется эффективным, поскольку считается поверхностным и предвзятым. *Это одна из причин, по которой предлагается интегрировать стратегии борьбы с коррупцией в область прав человека.*

Следует упомянуть еще двух акторов: НКО могли бы осуществлять контроль за тем, каким образом осуществляется мониторинг. Они могли бы помочь лучше понять работу коррупции и то, как она влияет на общество. Кроме того, они могли бы изучать достоверность данных, предоставленных государствами, и, по возможности, собирать свои собственные данные для представления своих аргументов. Второй участник – национальные правозащитные организации.

Для интеграции прав человека в мониторинг коррупции необходимо также адаптировать стратегии сбора данных. На практике рамки для мониторинга коррупции с правозащитной точки зрения могли бы основываться на структуре показателей процесса и результатов, разработанных Комитетом по правам человека.