

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ  
КОМИССИЯ ООН**  
КОНФЕРЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАТИСТИКОВ

Семинар по измерению бедности  
12-13 июля 2016 года, Женева, Швейцария

**Пункт 8: Бедность и неравенство в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года**

**Оценка стратегий социальной интеграции рома – подход к показателям, основанный на фундаментальных правах**

Подготовлено Агентством Европейского Союза по основным правам (FRA)\*1

**Резюме**

В настоящей работе представлены преимущества подхода FRA, заключающегося в том, чтобы уделять центральное значение в анализе интересам правообладателей и выходить за рамки статического измерения бедности. В ней обсуждаются особые проблемы при разработке сопоставимого в международном плане инструмента для мониторинга прогресса, а также рассматривается возможность и способ увязать этот подход с Повесткой дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 года.

**Содержание**

Цыганские меньшинства в ЕС .....	2
Подход FRA к сбору и анализу данных, основанный на фундаментальных правах .....	4
Система показателей для мониторинга процесса социальной интеграции рома .....	5
Структурные показатели .....	6
Показатели процесса .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Показатели эффективности .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Актуальность показателей Целей устойчивого развития в процессе социальной интеграции рома .....	13

---

<sup>1</sup> Авторы Урсула ТИЛЛ-ТЕНШЕРТ, Андрей ИВАНОВ, Моника Елена ГИТИУ, Ярослав КЛИНГ, Россалина ЛАТЧЕВА

## Рома в ЕС

1. Народность рома составляет крупнейшее этническое меньшинство в Европе и на протяжении многих веков является неотъемлемой частью европейского общества. По оценкам, из 10-12 млн. всего проживающих в Европе рома, 6 млн. живут в странах ЕС и большинство из них являются гражданами ЕС. Несмотря на усилия, предпринимаемые для повышения защиты их фундаментальных прав и расширения их социальной интеграции на национальном, европейском и международном уровне, многие рома по-прежнему проживают в условиях крайней нищеты, полного отчуждения, дискриминации и барьеров на пути реализации своих фундаментальных прав. Результаты пилотного обследования FRA положения рома в 2011 г. и регионального обследования рома, проведенного ПРООН/Всемирным банком/ЕС в 2011 г., показали, что примерно 90% рома имеют доход ниже национального порога риска бедности; примерно 40% их детей проживают в домохозяйствах, страдающих от недоедания или голода. Более половины рома проживают в лагерях и в условиях намного хуже предусмотренных минимальными стандартами жилья<sup>2</sup>. Многомерный характер бедности цыган и ее определяющие факторы требуют подхода, подразумевающего «человеческое развитие», а не только «базовые потребности». Безработица, социальное исключение и маргинализация взаимосвязаны (и взаимно усиливают) с дискриминацией, антицыганской риторикой, ограниченным доступом к справедливости и сегрегацией<sup>3</sup>.
2. Агентство Европейского Союза по основным правам (FRA) было создано на основании Постановления ЕС №. 168/2007<sup>4</sup> в 2007 г. В полномочия FRA входит обеспечение содействия и предоставление экспертной помощи по основным правам соответствующим организациям, учреждениям и ведомствам Европейского союза и входящим в него государствам. Основу оказания Агентством содействия и экспертной помощи является сбор данных (в том числе, сбор сопоставимых данных в форме статистического опроса) о состоянии ситуации с соблюдением основных прав в ЕС.
3. Согласно исследованиям Агентства рома<sup>5</sup> были определены как наиболее уязвимые в отношении бедности, социального отчуждения и других многочисленных нарушений прав человека в ЕС и как отмечается в докладе FRA, представленном на семинаре ЕЭКООН по вопросам бедности в 2015 г., определение, оценка и подсчет бедности рома является весьма актуальным политическим вопросом<sup>6</sup>. Десять лет назад вопрос сокращения уровня бедности рома был включен в политическую повестку правительствами ряда стран и сформулирован в качестве прямого обязательства стран-участниц проекта «Десятилетие интеграции рома на период с 2005 по 2015 годы». В 2011 г. Европейская Комиссия придала дополнительный политический вес усилиям по искоренению бедности среди рома в своем значимом Сообщении «Рамочный документ ЕС в отношении национальных стратегий по

2 См. например: FRA (2014). Бедность и трудоустройство: положение рома в 11 странах ЕС. Обследование рома – данные. [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-roma-survey-employment\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-roma-survey-employment_en.pdf)

3 Иванов А.; Келлер С.; Тилл-Теншерг У. (2015); Бедность и лишения рома: необходимость многомерных мер по борьбе с бедностью, рабочий документ ОРНИ № 96

4 Постановления ЕС №. 168/2007 от 15 февраля 2007 г. об учреждении Агентства Европейского Союза по основным правам

5 Термин «рома» используется – как и в других политических документах Европейского Парламента и Европейского совета – в качестве собирательного названия различных групп людей, имеющих более или менее схожие культурные характеристики, таких как синти, странствующих лиц, кале, кочевых групп (Gens du voyage), и т.д., как оседлых, так и нет; по оценкам, примерно 80% рома являются оседлыми (SEC(2010)400).

6 См. [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.15/2015/WP\\_32\\_EN\\_FRA.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.15/2015/WP_32_EN_FRA.pdf), p.1.

интеграции рома»<sup>7</sup>. Обращение Европейской Комиссии к государствам-членам ЕС с просьбой разработать конкретные стратегии по социальной интеграции рома или ряд комплексных политических мер и систематических отслеживать их реализацию посредством критической оценки было поддержано всеми заинтересованными лицами.

4. Как отмечается в предыдущих работах<sup>8</sup> FRA, спустя 2 года, 9 декабря 2013 года Европейский совет принял первую рекомендацию, непосредственно касающуюся вопроса интеграции рома, а Парламент ЕС обратился к государствам-членам с просьбой «подготовить, при содействии FRA и в тесном сотрудничестве с Комиссией, базовые показатели и поддающиеся оценке цели, которые представляют интерес в рамках эффективной системы мониторинга для обеспечения надежного отчета о достигнутом успехе в рамках реализации Стратегий интеграции рома и улучшении их положения»<sup>9</sup>. Преамбула Рекомендации ставит вопрос интеграции рома прочно в контекст прав человека, ссылаясь на статьи о равенстве и недискриминации в Соглашениях ЕС, а также Хартию Европейского Союза об основных правах.<sup>10</sup> Документ также объединяет усилия по продвижению интеграции рома и Стратегию ЕС по устойчивому и инклюзивному развитию (Европа 2020). В ней представлено руководство для стран-членов ЕС по повышению действенности мер по интеграции рома с целью достижения ощутимого прогресса и сокращения разрывов между рома и остальным населением в таких ключевых областях как трудоустройство, образование, жилищные условия и охрана здоровья. В Рекомендации подчеркивается важность мониторинга и оценки в качестве ключевых элементов усилий по достижению конкретных результатов.
5. Одновременно с этим, данная рекомендация была подкреплена принятием Постановления (ЕС) 1303/2013, касающегося Европейских структурных и инвестиционных фондов (ESIF). Данное постановление предусматривает ассигнование в размере 20 % от размера Европейского социального фонда каждой страны ЕС на «поддержку социальной интеграции, борьбы с бедностью и всеми формами дискриминации» и включает заранее выдвинутые условия, которые страны ЕС должны применять для улучшения положения маргинализированных меньшинств, в том числе рома.<sup>11</sup> Среди них - реализация национального стратегического программного документа в области борьбы с бедностью (Условие 9.1) и национальной стратегической программы по социальной интеграции рома с целью «содействия социальной интеграции, борьбе с бедностью и дискриминацией» (Условие 9.2). Среди институтов ЕС и заинтересованных организаций в отдельных государствах-членах ЕС растет понимание необходимости доступа к достоверным данным для обеспечения мер политики и инвестиций, направленных на улучшение положения и интеграции рома<sup>12</sup>.

7 Европейская Комиссия (2011), «Рамочный документ ЕС в отношении национальных стратегий по интеграции рома на период до 2020 года», COM(2011) 173 final, Доступно по ссылке: [http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com\\_2011\\_173\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_en.pdf)

8 [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.15/2015/WP\\_32\\_EN\\_FRA.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.15/2015/WP_32_EN_FRA.pdf).

9 Совет ЕС (2013), Рекомендация Совета ЕС 378/1. 9 декабря 2013 г. об эффективных мерах интеграции рома в государствах-членах ЕС, OJ 2013 C 278, Доступно по ссылке: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/lsa/139979.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/139979.pdf).

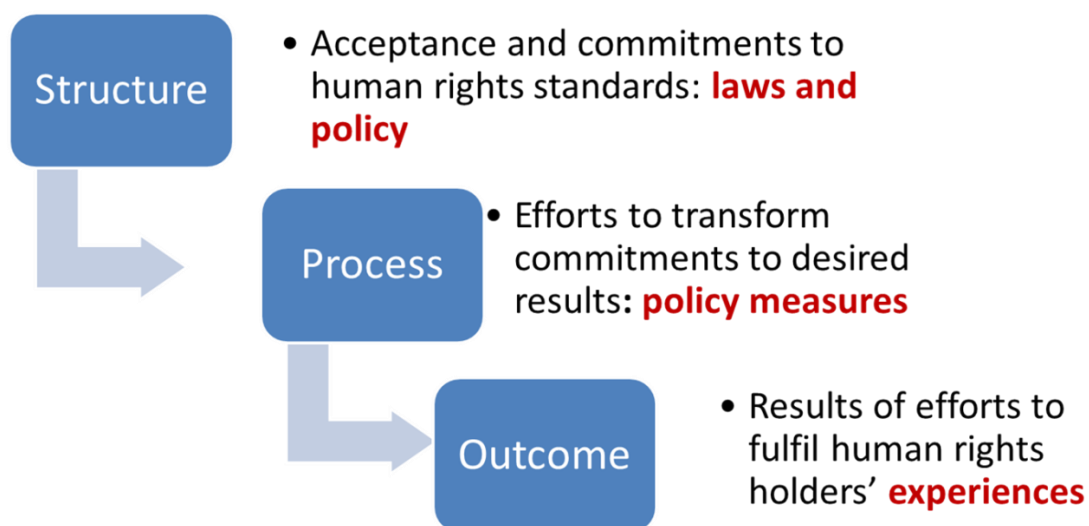
10 Европейский парламент, Совет ЕС и Европейская Комиссия (2012), Хартия Европейского Союза по основным правам, 2012/C 326/02, Доступно по ссылке: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

11 Постановление ЕС No. 1303/2013 Европейского парламента и Совета ЕС от 17 декабря 2013 г., Доступно по ссылке: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2013.347.01.0320.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.347.01.0320.01.ENG).

12 См. также [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.10/2016/mtg2\\_WS/25\\_Latcheva\\_EU\\_FRA\\_final\\_revised.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.10/2016/mtg2_WS/25_Latcheva_EU_FRA_final_revised.pdf), para 12

## Подход FRA к сбору и анализу данных, основанный на фундаментальных правах<sup>13</sup>

6. Для наблюдения за внедрением стандартов основных прав и оценки результатов на местах, FRA применяет концептуальную и методологическую структуру, разработанную Управлением Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ).<sup>14</sup> Эта структура позволяет переводить нормы и принципы прав человека в контекстно-релевантные контрольные показатели и показатели эффективности для измерения уровня внедрения прав человека в масштабах страны. В структуре показателей различаются структурные показатели, показатели процесса и показатели эффективности. Структурные показатели отражают ратификацию и утверждение правовых инструментов, а также наличие и создание базовых институциональных инструментов, необходимых для продвижения и защиты прав человека. Показатели процесса особенно важны, поскольку они информируют ответственных за разработку политики о возможных пробелах или недостатках на уровне внедрения, и, таким образом, могут оказать помощь в оценке успешного претворения ответственными лицами взятых на себя обязательств в конкретные меры и стратегий. Структурные показатели используются для оценки защиты отдельных прав де-юре, предоставляя информацию касательно обязательств конкретного государства. Индикаторы процесса оценивают уровень цели и реализацию права де-факто. К общим показателям процесса относятся, например, показатели, основанные на бюджетных ассигнованиях, охват целевых групп населения в рамках социальных программ, жалобы на нарушение прав человека и доля удовлетворенных жалоб. Показатели эффективности служат для оценки индивидуальных и коллективных достижений, которые отражают уровень осуществления прав человека в данном контексте. Лежащие в основе опыта правообладателей, эти показатели являются результатом все усилий и достижений в осуществлении этих прав на практике.<sup>15</sup>



<sup>13</sup> Описание подхода FRA к сбору данных на основе фундаментальных прав было представлено в докладе FRA «Обследование групп труднодоступных с позиции международной сопоставимости: Второе обследование ЕС по вопросам положения меньшинств и дискриминации (EU-MIDIS II)», представленном на рабочей сессии ЕЖООН по статистике миграции в 2016 г.

<sup>14</sup> УВКПЧ (2012): Показатели в области прав человека. Руководство по измерению и выполнению, Доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/51a739694.html>; см. также KNOMAD 2015 Рабочий документ No5 Показатели в области прав человека для мигрантов и их семей, Доступно по ссылке: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/Indicators/WP5\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/Indicators/WP5_en.pdf).

<sup>15</sup> См. также FRA (2016); «Обследование групп труднодоступных с позиции международной сопоставимости: Второе обследование ЕС по вопросам положения меньшинств и дискриминации (EU-MIDIS II)», Рабочий документ Рабочей сессии ЕЖООН по статистике миграции, 18-20 мая 2016 г.

7. УВКПЧ неоднократно отмечало необходимость такого подхода к сбору и разбивке данных, который был бы основан на правах человека. В ответ на Программу действий в целях устойчивого развития на период до 2030 года (Программа действий 2030) и Цели в области устойчивого развития (ЦУР)<sup>16</sup>, принятые главами государств и правительств на саммите ООН в сентябре 2015 года (A/RES/70/1), в 2015-2016 годах УВКПЧ была подготовлена Директивная записка по вопросу сбора и дезагрегации данных, в которой были отражены элементы общего понимания применения подхода к данным, основанного на соблюдении прав человека (HRBAD).<sup>17</sup> В директивной записке особое внимание обращено на цель 17.18 SDG, требующую от государств существенного увеличения доступности высококачественных, своевременных и достоверных данных дезагрегированных по уровню *доходов, гендерной принадлежности, возрасту, расе, этнической принадлежности, миграционного статуса, нетрудоспособности, географическому положению и другим характеристикам, релевантным в национальном контексте*. Однако сбор и дезагрегация данных не рассматривается как норма или как не имеющее ценности начинание, а скорее, как эксперимент, в защиту прав человека. Предварительный набор принципов и рекомендаций УВКПЧ учитывает пять тематических областей, которые рассматриваются как центральные в рамках подхода, основанного на соблюдении прав человека, внедряемого FRA в свою работу: *участие, сбор и дезагрегация данных по группам населения, самоидентификация, прозрачность, конфиденциальность и подотчетность*.
8. Основываясь на широкой деятельности FRA в области основных прав, успешная разработка показателей «структура-процесс-эффективность» (С-П-Э) была впервые реализована в 2011 г. в контексте права на политическое участие людей с ограниченными возможностями<sup>18</sup>. В последующий период FRA работало над разработкой показателей в области доступа к справедливости, прав детей, интеграции мигрантов и социальной интеграцией рома.

### **Структура показателей для отслеживания социальной интеграции рома**

9. В 2012 г. FRA в тесном сотрудничестве с Европейской Комиссией учредило рабочую группу по показателям интеграции рома для оказания содействия государствам-членам ЕС в работе по разработке показателей для мониторинга прогресса в реализации национальных стратегий по социальной интеграции рома (NRIS). 18 участвующих государств были представлены национальными контактными центрами по проблеме рома (NRCP), ведущими консультации с различными заинтересованными лицами на национальном уровне, в том числе министерствами, агентствами по статистике, органами управления структурными фондами, региональными и местными властями, гражданским обществом и общинами рома, и другими институтами, которые играют роль в реализации национальной стратегий по социальной интеграции рома. Рабочей группой была разработана и протестирована структура показателей в области соблюдения прав человека, на начальном этапе охватывающая, в соответствии с рекомендацией Совета, в первую очередь показатели процесса, с тем, чтобы данные показатели могли быть использованы для первого раунда отчетов в рамках Рекомендации Совета государствами-членами в 2016 г.

<sup>16</sup> Доступно по ссылке: <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sustainabledevelopmentgoals>.

<sup>17</sup> УВКПЧ (2016): Подход на основе прав человека к данным. Никого не оставить позади. Программа развития до 2030 года. Инструкция по сбору и дезагрегации данных. Доступно по ссылке: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf>

<sup>18</sup> <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/political-participation>

### **Структурные показатели**

10. Структурные показатели отражают ратификацию и утверждение правовых инструментов, а также наличие и создание базовых институциональных инструментов, необходимых для продвижения и защиты прав человека в области наличия юридических и политических инструментов, а также создание базовых институциональных механизмов, необходимых для социальной интеграции рома.
11. На национальном уровне первый тип структурных показателей отличается в различных государствах ЕС, однако определенные ключевые элементы остаются одними и теми же. Ключевые стандарты в области основных прав, закрепленные в нижеприведенных документах, служат основой для разработки структурных показателей в отдельной стране. Структурные показатели далее формулируются согласно тому, как эти стандарты инкорпорированы в законодательство страны.

Ключевые стандарты в области прав человека:

- Договора ЕС – соответствующие статьи о недискриминации в определенных областях
  - Договор о Европейском Союзе (ДЕС)<sup>19</sup>, например, Ст.2, 3.3, 6
  - Договор о функционировании Европейского Союза (ДФЭС)<sup>20</sup>, Ст. 9, 10, 19.
  - Хартии основополагающих прав ЕС<sup>21</sup> – соответствующие статьи о недискриминации, актуальные для конкретных областей, например, Ст.1, 3, 6, 7, 14, 19, 20, 21 (недискриминация), 22, 24, 34, 35, 39, 40, 45
  - Директива Совета, устанавливающая общие рамки для равного обращения в сфере труда и занятости,<sup>22</sup> и Директива Совета об осуществлении принципа равного обращения между людьми вне зависимости от их расового или этнического происхождения<sup>23</sup>
- Международные механизмы
  - Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ICESCR)<sup>24</sup>
  - Конвенция ООН о правах ребенка<sup>25</sup>, например: Ст. 2, 3, 6, 24, 26, Ст. 27, 28, 29, 30, 32
  - Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин<sup>26</sup>
  - Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации<sup>27</sup>
  - Конвенцию ООН о правах инвалидов<sup>28</sup>
  - Европейская социальная хартия<sup>29</sup>

12. Как было предложено в Сообщении ЕК «Рамочный документ ЕС в отношении национальных стратегий по интеграции рома на период до 2020 года», 27 государств-членов ЕС (за исключением Мальты) разработали целевые национальные стратегии по интеграции рома или ряд комплексных политических мер, которые были оценены Европейской Комиссией. Периодическая оценка стратегий Европейской Комиссией служит для определения стратегических показателей, наряду с отчетами органов по наблюдению за осуществлением договоров, такими как Комитет по ликвидации расовой дискриминации (CERD) и Европейская комиссия Совета Европы по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ECRI).

<sup>19</sup> [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d1b6b3e1-17dc-4d21-9a47-30b523bc1710.0023.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d1b6b3e1-17dc-4d21-9a47-30b523bc1710.0023.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>20</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

<sup>21</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:en:PDF>

<sup>22</sup> Директива Европейского Совета 2000/78/ЕС устанавливающая общие рамки для равного обращения в сфере труда и занятости (ОJ. L 303, 2 декабря 2000 г., стр.16-22). Доступно по ссылке: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0078&from=EN>.

<sup>23</sup> Директива Европейского Совета 2000/43/ЕС об осуществлении принципа равного обращения между людьми вне зависимости от их расового или этнического происхождения (ОJ. L 180, 19 июля 2000 г., стр.22-26). Доступно по ссылке: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:EN:PDF>

<sup>24</sup> <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIndex.aspx>

<sup>25</sup> <http://www.unicef.org/crc/>

<sup>26</sup> <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>

<sup>27</sup> <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

<sup>28</sup> <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=150>

<sup>29</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/AboutCharter\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/AboutCharter_en.asp)

## Показатели процесса

13. Индикаторы процесса относятся к конкретным мерам и действиям (программы, проекты и т.д.), проводимым с целью достижения задач и целей национальной стратегии по интеграции рома через реализацию юридических и политических положений, обозначенных как структурные показатели. Показатели процесса дополняются показателями затрат и результатов, которые отражают логику и структуру Рекомендации Совета от 9 декабря 2013 г. (2013/С 378/01). Особую проблему представляет собой дезагрегация основных политических мер на определенном групповом уровне. Ссылка на политические рамки делается в политических сферах, горизонтальных проблемах и структурных показателях. Для каждой тематической области собираются данные касательно наличия финансирования и его источников и фактических потраченных средств и их источников.

### Основное содержание Рекомендации Совета

Тематические политические вопросы:

- Доступ к образованию
- Доступ к трудоустройству
- Доступ к медицинским услугам
- Доступ к жилью
- Финансирование

Горизонтальные политические вопросы:

- Предотвращение дискриминации
- Защита детей и женщин рома
- Сокращение бедности через социальные инвестиции
- Расширение полномочий

Структурные политические меры:

- Действие на местном уровне
- Политика мониторинга и оценки
- Органы поощрения равного обращения
- Национальные контактные центры по вопросам интеграции рома
- Транснациональное сотрудничество

- 14.
15. Данные, используемые для определения показателей, получают посредством сбора информации и предоставления отчетов в форме, разработанной Рабочей группой по показателям интеграции рома. В ходе первого раунда отчетности (2016 г.) форма заполняется представителями правительств стран (NRCPs) и представляет собой отчет уполномоченных субъектов касательно предпринимаемых ими усилий (мер) для реализации Рекомендации Совета по эффективной интеграции рома, начиная с декабря 2013 г.
16. Источники информации и их надежность играют ключевую роль. В различных государствах ЕС эти источники разные, отражая различия в правовых стандартах в отношении сбора этнических данных или административных структурах. На следующих этапах разработки формы отчетности она может быть использована в качестве информационного инструмента, который облегчит сбор относящихся к процессу данных, поступающих от различных заинтересованных лиц.

17. Одним из примеров показателей процесса, основанных на данных из имеющейся формы отчетности, является показатель «приверженность уполномоченного субъекта интеграции рома», который рассчитывается как «доля тематических областей с предусмотренным финансированием (по всем тематическим областям)». Это является примером «простого» показателя процесса, который позволяет оценить лишь в общих чертах то, насколько правительства действительно привержены делу интеграции рома. Он основывается на том предположении, что до тех пор, пока меры не подкреплены финансированием, такая приверженность отсутствует. Также анализируется и уровень детализации предполагаемого финансирования. Сравнение соотношения мер с предусмотренным финансированием по конкретным тематическим областям указывает на приоритеты соответствующих правительств. Чем более подробнее представлена информация о финансировании мер, тем более глубокий анализ можно провести, тем самым повышая значение структуры показателей для политики.
18. «Эффективность ассигнований» является показателем, отображающим то, насколько эффективно выделяемые средства достигают своих получателей. Он рассчитывается, как доля выделяемых средств для реализации заявленных мер, в тех случаях, когда можно рассчитать общее число конечных получателей из общего заявленного объема финансирования. Это показатель результата на уровне процесса, который характеризует ожидаемую эффективность средств, выделяемых для финансирования процесса интеграции рома. Он должен ответить на критический вопрос о влиянии потраченного бюджета и о том, сколько людей должны получить выгоду от этого. Показатель должен продемонстрировать какова будет выгода, например, от бюджета ESIF для соответствующих получателей. Он также служит косвенным показателем степени, в которой правительства и другие заинтересованные лица, участвующие в процессе интеграции рома, уделяют внимание ожидаемому воздействию предлагаемых мер. Оценка числа получателей будет свидетельствовать об определенной степени приверженности со стороны правительства в достижении конкретных результатов.
19. Перечень возможных показателей значителен и они могут быть определены и применены лишь при условии наличия данных. Принимая во внимание тот факт, что наличие данных в значительной мере является вопросом приверженности и политической воли правительства, и не вопросом наличия данных самих по себе, отсутствие данных может рассматриваться как показатель желания правительства иметь всеобъемлющие и эффективные структуры для мониторинга интеграции рома.

### **Показатели эффективности**

20. Показатели эффективности или результатов являются в основном стандартными показателями, такими как показатель риска по уровню бедности, или уровень безработицы, но рассчитываются на основе статистических данных, дезаггегированных по этническому признаку (либо социально-экономических данных в тех государствах-членах, где сбор этнических данных не возможен). В идеале эти показатели должны рассчитываться соответствующими национальными статистическими учреждениями, которые собирают необходимые данные, дезаггегированные по этническому признаку (в странах, где сбор таких данных возможен), и/или соответствующие показатели или информацию выборочных исследований (в странах, где сбор этнических данных не возможен). Данные должны согласовываться с показателями бедности и социального исключения, предусмотренными программой ЕС 2020. Связь между процессами (и входными и выходными данными) и результатами также является логической, но не численной.

Суммирование итогов не обозначает результаты. Итоги учитываются, но не превращаются автоматически в результаты. В идеале все показатели эффективности должны быть дезагрегированы по полу (мужчины/женщины). Некоторые из них также должны быть дезагрегированы по возрасту. Уровень дезагрегации, тем не менее, будет зависеть от наличия данных. В некоторых областях определение индивидуального положения носителя прав невозможно или недоступно. При измерении бедности часто считается, что положение домохозяйства в одинаковой мере испытывает каждый из его членов. Чтобы оценить существующие неравенства внутри домохозяйства потребуются дополнительные исследования.

21. В целом, для сбора дезагрегированных данных по положению рома в ЕС были использованы три источника данных:
  - Данные переписи населения с информацией по этнической принадлежности или этническому происхождению;
  - Обследования населения, такие как EU SILC (обследование доходов, социальной интеграции и условий жизни), LFS (обследование рабочей силы) и т.д. или специализированные обследования, которые включают информацию по этнической принадлежности или этническому происхождению;
  - Информация по территориальному распределению целевого населения и/или информация о концентрации целевого населения в идентифицируемых районах<sup>30</sup>.
22. Сбор информации о группах населения, сконцентрированных в определенных районах или поселениях, полезен с точки зрения сбора информации о маргинализированных общинах рома. Этот подход применяется в Словакии и Хорватии, где составляется так называемый «Атлас общин рома». В обоих случаях данные собирались на уровне населенных пунктов, выявленных на основе данных переписи и информации от неправительственных организаций. В случае Хорватии, на данный момент был охвачен только один район – округ Меджимурже, в будущем планируется расширение сбора информации на другие страны. В Словакии Атлас включал всю страну и был профинансирован из национального бюджета, свидетельствуя о возросшем интересе со стороны правительства страны к сбору соответствующих данных для разработки целевых политических мер по интеграции рома. Атласы в обеих странах использовались для составления программных документов на страновом уровне. Недавно подобный проект под названием «Социально-графическая карта общин рома в Румынии» был реализован на национальном уровне в Румынии для мониторинга изменений в общинах в области интеграции рома (SocioRoMap).
23. Для восполнения пробела в официальных данных, а также для документирования ситуации о проявлениях дискриминации, расизма и связанной с ними нетерпимости в более обобщенном виде, FRA приступило к реализации ряда проектов: например, в рамках первого обследования ЕС по вопросам положения меньшинств и дискриминации (EU-MIDIS), проведенного в 2008 г., были впервые собраны сравнительные данные по 7 государствам-членам ЕС в области положения рома<sup>31</sup>. В 2011г. FRA в сотрудничестве с Европейской Комиссией, Программой развития ООН (ПРООН) и Всемирным банком использовало тот же подход для проведения обследования положения народности рома в 11 государствах-членах ЕС, в отношении дискриминации и условий жизни, прежде всего

30 См. FRA (2014). Пилотное обследование рома – Технический отчет: методология, выборка и полевая работа. Иванов А., Клинг Дж., Кагин Дж. (2012).

Комплексные обследования домохозяйств среди населения рома: Один из возможных подходов к определению выборки, использованный в Региональном обследовании положения рома ПРООН- Всемирный Банк- ЕС 2011 г. Рабочие документы по интеграции рома. Братислава: ПРООН.

31 <http://fra.europa.eu/en/project/2011/eu-midis-european-union-minorities-and-discrimination-survey-midis>

трудоустройства, образования, медицинских услуг и жилищных условий. В целях сопоставления в обследование была включена выборка других групп населения, проживающих в соседстве с рома. В обследовании также была собрана подробная информация касательно сегрегации, бедности и лишений.<sup>32</sup> В 2015 г., FRA запустило второй круг обследования положения меньшинств и проблем дискриминации в Европейском союзе (EU-MIDIS II). В обследовании EU MIDIS II изучаются тенденции в отношении испытанной дискриминации, а также совершенствуются методы, которые были успешно применены в первом раунде с точки зрения определения выборки и интервьюирования иммигрантов и этнических меньшинств. Рома были обследованы в 9 государствах-членах ЕС. В следующей таблице представлен обзор государств-членов ЕС, в которых проводились обследования рома.

**Таблица: Обследования FRA с целью сбора информации по положению рома в государствах-членах ЕС**

	2008	2011	2015-16
	EU-MIDIS I	Пилотное обследование рома	EU-MIDIS II
Болгария	X	X	X
Чешская Республика	X	X	X
Хорватия			X
Франция		X	
Греция	X	X	X
Венгрия	X	X	X
Италия		X	
Польша	X	X	
Португалия		X	X
Румыния	X	X	X
Словакия	X	X	X
Испания		X	X

24. В своих обследованиях FRA внедряет принцип *самоидентификации* в соответствии с подходом УВКПЧ к сбору информации, основанном на правах человека<sup>33</sup>. Как было отмечено FRA в предыдущей работе, как правило используются два подхода к сбору данных для определения чей-либо принадлежности (этнической или иной): самоидентификация и внешняя идентификация. Первая является «результатом выбора», вторая - «приписывание»<sup>34</sup>. В первом случае респондентам задавался прямой вопрос «К какой этнической группе вы принадлежите?» или не прямой «С какой группой/культурой/общиной вы себя ассоциируете?». Во втором, оценка идентичности человека или всей общины дается посторонними людьми – «Является ли он или она рома?»

32 Иванов А.; Келлер С.; Тилл-Теншерт У. (2015); Бедность и лишения рома-цыган: необходимость многомерных мер по борьбе с бедностью, рабочий документ ОРНИ No 96

или [https://www.unecf.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.15/2015/WP\\_32\\_EN\\_FRA.pdf](https://www.unecf.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.15/2015/WP_32_EN_FRA.pdf)

33 УВКПЧ (2016): Подход на основе прав человека к данным. Никого не оставить позади. Программа развития до 2030 года. Инструкция по сбору и дезагрегации данных. Доступно по ссылке: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf>

34 Рухинис К. (2011). Количественные истории этнической дифференциации: измерение и применение этничности рома в статистическом анализе. Этнические и расовые исследования, 34(4), 594–619.

или «Населен ли соседний район рома?», не задавая респондентам вопросы об их самоидентификации.

25. Любой сбор и анализ данных подразумевает проявление уважения и защиту персональной идентичности и подчеркивает, что процедура сбора данных не должна создавать, или усиливать существующую дискриминацию, предубеждение или применение стереотипов по отношению к группам населения, в том числе, отрицание их идентичности. FRA учитывает эти принципы, дополняя *самоидентификацию* отсеивающим вопросом в начале интервью, а именно, «Проживают ли в данном домохозяйстве рома?». В случае положительного ответа интервью продолжается. Поэтому, любые категории идентичности должны строиться на партисипативном подходе (респонденты влияют на эффективность выборки).
26. Все вопросы, касающиеся персональной идентичности, будь то в данных обследования или в административных данных, должны позволять свободу ответов, а также множественную идентичность. В некоторых контекстах, применение самоидентификации может потребовать включения категорий идентификации, выходящих за пределы нынешнего перечня, представленного в международных соглашениях. Принцип *прозрачности* относится к праву на информацию, как главному атрибуту свободы выражения, а принцип *конфиденциальности*, тесно связан с вопросами самоидентификации и персональной идентификации; при осуществлении сбора данных важно иметь в виду, что основополагающее право на защиту данных гарантировано положениями Статьи 8 Хартии основных прав ЕС, а также соответствующим законодательством ЕС – например, в том, что касается возможности идентификации какого-либо лица, после размещения данных в свободном доступе без достаточной гарантии защиты данных. *Подотчетность* является центральным моментом в рамках подхода, основанного на соблюдении прав человека, а в контексте развития на основе соблюдения прав человека (HRBAD) она относится к «сбору данных в целях обеспечения подотчетности», а также к «подотчетности в процессе сбора данных», что наилучшим образом достигается при условии независимости статистики от политического вмешательства.
27. Необходимо делать различие между «показателями основных прав» и показателями «социальной интеграции» или «уязвимости». Стандартные статистические показатели, дезагрегированные по признаку «этничности», могут означать различия в соответствующих тематических областях (трудоустройство, медицинские услуги, жилищные условия, бедность – приоритетные направления интеграции рома), ссылаясь на «результаты». Различия, тем не менее, могут быть связаны с нарушениями основных прав, но являться идентичными. Отправной точкой в подходе к сбору и анализу данных, основанном на соблюдении основных прав, служат права, закрепленные в договорах ЕС, Хартии ЕС об основных правах и соответствующих конвенциях ООН. Наблюдаемые различия в положении (показатели эффективности) анализируются в контексте транспонирования этих прав в национальное законодательство и институциональные механизмы, созданные для содействия их реализации (структурные показатели), и меры (показатели процесса), предпринимаемые уполномоченными субъектами для обеспечения того, что носители прав (в данном случае – рома) могут эффективно пользоваться этими правами.

## **Актуальность показателей Целей устойчивого развития<sup>35</sup> в контексте интеграции рома**

28. При рассмотрении положения и уязвимости рома и соответствующих групп в Европе, общедоступные показатели не достаточны для обеспечения мониторинга социальной изоляции рома. Следовательно, при выборе показателей необходимо выйти за рамки концепции бедности и социальной изоляции, предусмотренной программой Европа 2020, принимая во внимание показатели Целей устойчивого развития (ЦУР), с тем, чтобы преодолеть определенные пробелы в данных и обеспечить сопоставимость с данными по населению в целом. Некоторые из предлагаемых показателей ЦУР, возможно, будут неактуальны в отношении общей совокупности населения в Европейском союзе, но имеют чрезвычайное значение для маргинализированных групп рома и других уязвимых групп населения.
29. Экономический и Социальный Совет ООН<sup>36</sup> предложил, что будет чрезвычайно важно обеспечить широкое внедрение не только относящихся к теме гендера, возраста и ограниченных возможностей показателей ЦУР, но и касающихся этнических меньшинств и других уязвимых групп населения. В таблице ниже представлен обзор показателей ЦУР в структуре показателей С-П-Э, которая используется FRA в контексте социальной интеграции рома, а также возможность использования данных EU-MIDIS II для определения этих показателей. Тем не менее, особая трудность будет заключаться в обеспечении сопоставимости показателей по разным источникам и странам.
30. При возможности необходимо использовать существующие источники данных структуры показателей для дальнейшей конкретизации и определения показателей и наоборот. Разработка новых показателей на национальном и международном уровнях должна ставить своей целью включение показателей ЦУР в процесс разработки показателей.
31. Посредством проводимых обследований Агентство по основным правам ЕС предоставляет самый обширный набор данных по положению рома, сопоставимых на международном уровне. Государства-члены ЕС в качестве уполномоченных субъектов, в настоящее время расширяют данный сбор данных впервые путем самостоятельного определения «показателей процесса»; следующим их шагом станет разработка системы прозрачного мониторинга и сбора данных для определения «показателей эффективности», приведенных в соответствии с показателями ЦУР, которые должны быть включены государствами-членами ЕС в сбор данных и разработку показателей в будущем. Параллельно этому, сбор данных на национальном уровне и показатели С-П-Э FRA в отношении рома могут стать практическим руководством по реализации показателей ЦУР в отношении меньшинств.
32. Более того, структура показателей С-П-Э, применяемая к показателям ЦУР, может способствовать повышению их политической актуальности и эффективности. При условии реализации в терминах «прав», индивидуальные цели повлекут за собой обязательств со стороны уполномоченных субъектов по их обеспечению. Соединение индивидуальных задач со стандартами в области прав человека и правовых обязательств потребует наличия «структурных» показателей и показателей «процесса», отражающих логику политического цикла в достижении желаемого результата. Структурные показатели и показатели процесса могут способствовать повышению

35 См. список показателей в приложении к отчету: Экономический и социальный совет ООН (19 февраля 2016 г.): Отчет межучрежденческой и экспертной группы по показателям ЦУР, E/CN.3/2016/2/Rev.1, Доступно по ссылке: <http://unstats.un.org/unsd/statcom/47th-session/documents/2016-2-IAEG-SDGs-Rev1-E.pdf>

36 Там же.

информационной нагрузки показателей эффективности, соединяя достигнутые результаты с политическими процессами и обязательствами в соответствующих странах.

**Цель 1. Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах**

Окончательный перечень предлагаемых показателей ЦУР		Показатели FRA интеграции рома структура – процесс – эффективность			Обследо вание EU-MIDIS II
1.1.1	Доля населения, живущего за международной чертой бедности, в разбивке по полу, возрастной группе, статусу занятости и месту проживания (городское/сельское)*			X	X
1.2.1	Доля населения страны, живущего за официальной чертой бедности, в разбивке по полу и возрастной группе			X	X
1.3.1	Доля населения, охватываемого минимальным уровнем/системами социальной защиты			X	X
1.4.1	Доля населения, живущего в домохозяйствах с доступом к базовым услугам			X	
1.a.1	Доля ресурсов, выделенных правительством непосредственно на программы по сокращению масштабов нищеты		X		
1.a.2	Доля совокупных государственных расходов на основные услуги (образование, здравоохранение и социальную защиту)		X		
1.b.1	Доля текущих и капитальных государственных расходов в секторах, которые приносят преимущественную выгоду женщинам, бедным и уязвимым группам населения		X		

\*в EU-MIDIS II собираются данные только по доходам домохозяйства

**Цель 2. Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства**

Окончательный перечень предлагаемых показателей ЦУР		Показатели FRA интеграции рома структура – процесс – эффективность			Обследо вание EU-MIDIS II
2.1.1	Распространенность недоедания			X	X

**Цель 3. Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте**

Окончательный перечень предлагаемых показателей ЦУР		Показатели FRA интеграции рома структура – процесс – эффективность			Обследо вание EU-MIDIS II
3.8.2	Число людей, охваченных планом медицинского страхования или государственной системой здравоохранения, на 1000 человек			X	X

**Цель 4. Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех**

Окончательный перечень предлагаемых показателей ЦУР		Показатели FRA интеграции рома структура – процесс – эффективность			Обследо вание EU-MIDIS II
4.2.2	Уровень участия в организованных видах обучения (за один год до достижения официального возраста поступления в школу) в разбивке по полу			X	X
4.3.1	Уровень участия взрослых и молодежи в формальных и неформальных видах обучения и профессиональной подготовки в последние 12 месяцев в разбивке по полу			X	X

**Цель 5. Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек**

Окончательный перечень предлагаемых показателей ЦУР		Показатели FRA интеграции рома структура – процесс – эффективность			Обследо вание EU-MIDIS II
5.1.1	Наличие нормативно-правовых рамок для поощрения и обеспечения равенства и недискриминации по признаку пола и наблюдения за положением в этой области	X			
5.3.1	Доля женщин в возрасте от 20 до 24 лет, вступивших в брак или союз до 15 лет и до 18 лет			X	X

**Цель 6. Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех**

Окончательный перечень предлагаемых показателей ЦУР		Показатели FRA интеграции рома структура – процесс – эффективность			Обследо вание EU-MIDIS II
6.1.1	Доля населения, пользующегося услугами водоснабжения, организованного с соблюдением требований безопасности			X	X
6.2.1	Доля населения, использующего организованные с соблюдением требований безопасности услуги санитарии, включая устройства для мытья рук с мылом и водой			X	X

**Цель 7. Обеспечение доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех**

Окончательный перечень предлагаемых показателей ЦУР		Показатели FRA интеграции рома структура – процесс – эффективность			Обследо вание EU-MIDIS II
7.1.1	Доля населения, имеющего доступ к электроэнергии			X	X

**Цель 8. Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех**

Окончательный перечень предлагаемых показателей ЦУР		Показатели FRA интеграции рома структура – процесс – эффективность			Обследо вание EU-MIDIS II
8.3.1	Доля неформальной занятости в несельскохозяйственных секторах в разбивке по полу			X	X
8.5.2	Уровень безработицы в разбивке по полу, возрасту и инвалидности			X	X
8.6.1	Доля молодежи (в возрасте от 15 до 24 лет), которая не работает, не учится и не приобретает профессиональных навыков			X	X
8.7.1	Доля и число детей в возрасте от 5 до 17 лет, занятых детским трудом, в разбивке по полу и возрасту			X	X
8.10.2	Доля взрослых (от 15 лет), имеющих счет в банке или ином финансовом учреждении или пользующихся услугами операторов мобильных финансовых услуг			X	X

**Цель 10. Сокращение неравенства внутри стран и между ними**

Окончательный перечень предлагаемых показателей ЦУР		Показатели FRA интеграции рома структура – процесс – эффективность			Обследо вание EU-MIDIS II
10.2.1	Доля людей с доходом ниже 50 процентов медианного дохода в разбивке по возрасту, полу и инвалидности			X	X
10.3.1	Доля населения, сообщившего о том, что в предыдущие 12 месяцев они лично столкнулись с дискриминацией или преследованиями на основании, дискриминация на котором запрещена между-народным правом прав человека			X	X

**Цель 11. Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов**

Окончательный перечень предлагаемых показателей ЦУР		Показатели FRA интеграции рома структура – процесс – эффективность			Обследо вание EU-MIDIS II
---	--	--	--	--	------------------------------------

11.1.1	Доля городского населения, проживающего в трущобах, неформальных поселениях или в неудовлетворительных жилищных условиях			X	X
11.2.1	Доля населения, имеющего удобный доступ к общественному транспорту, в разбивке по полу, возрасту и инвалидности			X	X
11.7.2	Доля лиц, подвергшихся физическим или сексуальным домогательствам, в разбивке по полу, возрасту, инвалидности и месту происхождения за последние 12 месяцев			X	X

\* В EU-MIDIS прямой вопрос о сексуальных домогательствах не задавался

**Цель 16. Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях**

Окончательный перечень предлагаемых показателей ЦУР		Показатели FRA интеграции рома структура – процесс – эффективность			Обследо вание EU-MIDIS II
16.1.3	Доля населения, подвергшегося в предыдущие 12 месяцев физическому, психологическому или сексуальному насилию *			X	X
16.3.1	Доля жертв насилия, которые в последние 12 месяцев подали соответствующую жалобу в компетентные органы или другие официально признанные механизмы урегулирования конфликтов			X	X
16.5.1	Доля лиц, которые в предыдущие 12 месяцев хотя бы один раз имели контакт с государственным должностным лицом и которые заплатили взятку государственному должностному лицу или от которых это государственное должностное лицо требовало взятку, в разбивке по полу, возрасту, инвалидности и группе населения **			X	X
16.b.1	Доля населения, сообщившего о личной дискриминации или преследованиях в последние 12			X	X

	месяцев на основании, дискриминация на котором запрещена международным правом в разбивке по полу, возрасту, инвалидности и группе населения области прав человека				
--	--	--	--	--	--

\* В EU-MIDIS задается вопрос о физическом насилии и любых формах домогательства

\*\* Только имеющая информация за последние 5 лет

---