

Глава вторая

Мониторинг в общественных интересах: принципы эффективного расследования и документирования

В настоящей главе разъясняется:

- что такое мониторинг, его цели и значение;
- какие факторы необходимо учитывать;
- как подготовить проект мониторинга;
- этапы проведения расследования;
- методы анализа полученных данных;
- процедурные аспекты документирования;
- как эффективно представить результаты мониторинга.

1. Что такое мониторинг?

Мониторинг — это общий термин, используемый в различных значениях и обозначающий различные этапы сбора, проверки и анализа неправительственными организациями (НПО) информации, касающейся различных вопросов в области общественных интересов, включая гражданские, политические, социальные и экономические права. Мониторинг, который иногда называют «установлением фактов» (*fact-finding*), включает в себя два основных элемента — расследование и документирование. В общем смысле мониторинг прав человека подразумевает расследование случаев или систематической практики нарушений государством прав человека путем сбора доказательственных материалов в целях обнаружения и документального закрепления видов, распространенности и причин нарушений прав человека в той или иной стране в целом, в конкретном регионе, где имеет место конфликт, или по месту конкретного инцидента.

Существует целый ряд методов проведения мониторинга. Расследование может проводиться, например, путем интервьюирования жертв и свидетелей нарушений прав человека; наблюдения за различными мероприятиями, такими, как судебные процессы, выборы или демонстрации; использования научных методик проведения социологических исследований. Оно может также включать в себя посещение тех или иных мест и учреждений, таких как лагеря беженцев или тюрьмы. Документирование собранной информации или доказательств может принимать форму письменного доклада или открытого письма, а может быть основой для обсуждения в ходе публичного собрания. Выбор оптимальных методов и форм мониторинга зависит не только от целей организации, осуществляющей правовую защиту общественных интересов, но и от множества внешних и внутренних факторов, которые более подробно описываются ниже.

Достоверность и надежность собираемой информации — как и ее своевременное обнародование — невозможно переоценить. Когда речь идет о защите прав человека, недостоверность процесса мониторинга и его результатов может привести к провалу всей кампании. Вся правозащитная деятельность, начиная с направления жалоб во внутригосударственные, региональные или международные органы и заканчивая законодательными инициативами и правовым просвещением, основывается на достоверности и тщательности расследования и документирования нарушений прав человека. Вне зависимости от применяемой стратегии или вида деятельности всегда будет нужна точная информация о соответствующем нарушении (или нарушениях). Таким образом, успех кампании в защиту общественных интересов зависит от определенных фундаментальных мер по расследованию и документированию действий или нарушений, которые составляют ее предмет.

2. В чем смысл расследования и документирования?

Мониторинг имеет большое значение по многим причинам. Мониторинг придает гласности нарушения прав человека или другие проблемы в сфере права общественных интересов, создавая тем самым важнейший инструмент правового просвещения и опровергая иллюзии о том, что таких проблем не существует или что они носят единичный характер. В том, что касается прав человека, такое предание гласности может не только заставить государство прекратить нарушения или снизить их частоту — оно побуждает к действиям другие государства и правозащитные организации. Кроме того, мониторинг помогает при-

вести в действие правовые и иные механизмы защиты жертв нарушений.

Однако еще важнее для правозащитников то, что мониторинг позволяет выработать оптимальные стратегии защиты прав человека, так как он предоставляет им полную информацию о природе и масштабах нарушений прав человека или иных прав. С помощью мониторинга правозащитник может, например, определить, является ли конкретное нарушение единичным случаем или проявлением более общей тенденции. Имея в своем распоряжении факты, касающиеся той или иной проблемы, и понимая, что именно заслуживает его внимания и что именно необходимо изменить, правозащитник имеет возможность выработать оптимальный план действий. Такой план может включать в себя работу по изменению законодательства (например, внесение изменений в плохо сформулированную или противоречащую общественным интересам норму), его интерпретации (например, исправление ошибочного или слишком узкого толкования) или практики того или иного государственного органа (например, обжалование действий конкретного должностного лица или общей практики, нарушающей права человека). Это может быть и более масштабный план по изменению общественного мнения.

3. Предварительные соображения

Подготовка — это важнейший элемент любого проекта мониторинга. Однако еще до начала подготовки необходимо ответить на несколько вопросов. К таким вопросам относятся (среди прочего) цель проекта мониторинга, предполагаемое использование результатов мониторинга, политическая ситуация в стране, регионе или местности, где будет проводиться мониторинг, а также некоторые этические соображения.

3.1. Цель мониторинга

На всех стадиях как стратегического, так и краткосрочного планирования крайне важно как можно более точно сформулировать, каких именно целей намеревается достичь организация — как своей кампанией в защиту общественных интересов вообще, так и на каждом ее последовательном этапе. Наиболее распространенной ошибкой является слишком широкое определение целей, что может помешать эффективному осуществлению дальнейших этапов планирования и повредить результатам мониторинга. Планирование нужно начинать с тщатель-

ной постановки задач деятельности, т.е. с определения того, что именно организация хочет изменить. Кроме того, правозащитникам необходимо определить масштаб своих целей при проведении мониторинга, соотнеся его с общими целями организации. Выбор мониторинга как основного приоритета среди возможных форм деятельности зависит среди прочего от возможности совершения тех или иных действий, важности проблемы, количества людей, права которых нарушаются, и шансов на осуществление реальных изменений в данной области в течение разумного периода времени.

Решение о проведении мониторинга зависит также от наличия достаточных человеческих и финансовых ресурсов. Организация должна тщательно определить количество сотрудников, необходимое для осуществления проекта мониторинга, а также реалистично оценить его бюджет применительно к бюджету организации в целом. Ресурсы, необходимые для проведения мониторинга, могут оказывать влияние на цель проекта в свете общих целей организации. Более подробно вопросы оценки, распределения бюджета и финансового менеджмента рассматриваются в главе 1 «Создание организации, осуществляющей правовую защиту общественных интересов» и главе 4 «Проведение кампании в защиту общественных интересов» настоящего пособия.

Выбор мониторинга также может быть обусловлен такими факторами, как общественное мнение, количество и влияние потенциальных союзников, реакция государственных чиновников и других лиц, ответственных за принятие решений, и политические потребности власти. Могут также учитываться такие соображения, как приближение крайнего срока предоставления государством докладов о соблюдении тех или иных международных соглашений, объявление о направлении в страну каких-либо международных миссий и в более общем плане осуществление международного контроля за действиями государства по какому-либо конкретному вопросу в сфере права общественных интересов.

3.2. Предполагаемое использование материалов

Мониторинг является частью широкого спектра правозащитной деятельности, направленной на изменение сложившегося статус-кво. Это не самоцель. Предполагаемое использование результатов мониторинга влияет на структуру конкретного проекта. Когда результаты мониторинга предполагается использовать в рамках правовых механизмов и процедур, его необходимо планировать несколько иначе, чем при ис-

пользовании результатов в других целях. Например, организация может планировать оспорить во внутригосударственных судах конституционность той или иной нормы или обратиться в международный орган с жалобой на нарушение государством той или иной международной конвенции. Если правозащитники предполагают, что результаты мониторинга позволят им использовать судебные механизмы, в проекте должно уделяться особое внимание обнаружению такого нарушения или ряда нарушений, которые соответствовали бы применяемым организацией стандартам отбора прецедентных дел.

Если же планируется использовать результаты мониторинга для просветительской деятельности, проект мониторинга должен быть разработан соответствующим образом. Например, если предполагается обнародовать результаты мониторинга на публичном собрании в информационных целях, эффект будет максимальным при представлении результатов в более непосредственной, наглядной форме. Другой тип проекта мониторинга может ставить перед собой цель выявить жертв нарушений прав человека, которые бы могли и желали публично рассказать о своем опыте людям и которым люди могли бы поверить. Соответственно при намерении обнародовать результаты проекта в прессе необходимо поставить перед собой цель найти такие жертвы нарушений. Разумеется, нельзя оказывать на жертву давление, чтобы заставить ее публично рассказать о пережитом, если есть основания полагать, что обнародование жизненных обстоятельств жертвы может повлечь негативные последствия (см. разд. 3.4 настоящей главы). Напротив, когда результаты мониторинга планируется включить в правительственные или альтернативные доклады для представления в законодательные органы или такие организации, как ООН или Совет Европы, проект мониторинга должен ставить перед собой задачу собрать как можно больше статистической и количественной информации.

3.3. Учет политического климата

Еще один важный фактор, который необходимо учитывать на предварительном этапе, — это политический климат. То, как будет осуществляться мониторинг, особенно расследование, зависит от политической обстановки и конкретных обстоятельств в стране или регионе, где проводится мониторинг. В стране с развитым гражданским обществом и хорошими отношениями между государственными и негосударственными структурами органы государственной власти и местного самоуправления могут становиться надежными источниками

помощи. В противном же случае государственные служащие редко готовы сотрудничать с правозащитниками, вынуждая последних проводить собственные, иногда тайные расследования. Готовность государства к сотрудничеству или вероятность такого сотрудничества — вопрос не только политической ситуации: большое значение здесь имеют такие факторы, как осознаваемая государством необходимость проведения реформ, уровень бюрократизации и наличие времени и ресурсов, которые государство готово потратить на оказание подобного содействия.

3.4. Значение этических вопросов

Этические соображения составляют еще один важнейший фактор, требующий предварительного учета. Те, кто занимается мониторингом прав человека, должны помнить о том, что их главная обязанность состоит в обеспечении соблюдения прав и интересов жертв нарушений — ведь именно им в конечном счете должна быть оказана помощь. А это означает необходимость постоянного учета различных аспектов безопасности и благосостояния тех, кто становится источником информации. Правозащитники должны всегда задавать себе вопрос — не причинит ли распространение той или иной информации еще больше вреда кому-либо из жертв? С людьми, которых предполагается задействовать в процессе мониторинга, необходимо проводить консультации по вопросам, которые могут затронуть их интересы в результате осуществления проекта. Вопросы безопасности непосредственных исполнителей мониторинга и всех других лиц, имеющих отношение к осуществлению проекта, также необходимо тщательно проанализировать. Другие этические соображения обсуждаются далее в настоящей главе (см. разд. 5.1).

4. Подготовка проекта мониторинга

От тщательного планирования и подготовки зависит успех любого проекта мониторинга. Хотя всегда могут возникнуть непредвиденные сложности, тщательная подготовка помогает обеспечить эффективность расследования и достичь целей проекта. При подготовке проекта мониторинга можно руководствоваться следующими базовыми рекомендациями:

- 4.1. определите цели расследования;

- 4.2. определите проблему;
- 4.3. определите основных действующих лиц;
- 4.4. определите информационные потребности;
- 4.5. проанализируйте законодательство;
- 4.6. определите методики и технологии исследования;
- 4.7. создайте и обучите группу (группы) исполнителей;
- 4.8. решите материально-технические и иные организационные вопросы.

4.1. Определите цели расследования

Определение предмета расследования и документирования позволяет прояснить направление проекта мониторинга, а также виды и количество человеческих и финансовых ресурсов, необходимых для достижения целей такого проекта. Определение задач также позволяет лучше понять объем и масштабы проекта. Хотя эти задачи могут меняться по ходу исследования, рекомендуется с самого начала составить четкое представление о том, по каким проблемам будет проводиться расследование, в чем состоит результат, на достижение которого направлен мониторинг, и какие стратегии правозащитной деятельности могут быть приняты за основу по результатам мониторинга.

При определении первоначального предмета расследования огромное значение имеют консультации с теми, чьи интересы с большой долей вероятности будут затронуты в результате его проведения. Такие консультации необходимо проводить как минимум с жертвами и свидетелями нарушений прав человека, а также с любыми организациями, уже работающими по данной проблематике. Такие предварительные консультации помогают прояснить цели расследования и заложить основу для будущего сотрудничества.

Поскольку цель конкретного расследования или правозащитной кампании может быть как очень узкой, так и очень широкой, процесс расследования должен быть спланирован организацией соответствующим образом. Узкую цель обычно достичь проще, чем цель более общего характера, но специальный проект мониторинга может тем не менее привлечь внимание и к более общим проблемам. Расследование по фактам конкретного нарушения прав человека, например политического влияния на отправление правосудия, может пролить свет на бо-

лее общие недостатки судебной системы в целом. Однако иногда узкая специализация не только невозможна, но и нецелесообразна. В целом можно сказать, что чем шире цель, тем более объемным должно быть расследование. Охват исследования, в свою очередь, оказывает влияние на необходимые временные затраты, человеческие и финансовые ресурсы, а также на возможность четко сформулировать осуществимую стратегию исправления ситуации.

Нарушения каких прав могут быть предметом мониторинга?

Организация может остановить свой выбор на одной или нескольких из целого ряда возможных целей проекта для оценки соблюдения и защиты государством:

- **одного конкретного права в определенной местности**, такого как право на личную безопасность, право на справедливое судебное разбирательство, право на уважение частной жизни или право на свободу слова;
- **некоторых или всех прав «контингента» разного рода открытых и закрытых учреждений**, таких как пенитенциарных, медицинских учреждений, военных частей или социальных жилых комплексов;
- **прав меньшинств**, таких как национальных, этнических или религиозных меньшинств, коренных народов, беженцев, рабочих-мигрантов, бездомных, инвалидов, лиц, страдающих психическими расстройствами, ВИЧ-инфицированных, лиц, страдающих наркотической или алкогольной зависимостью;
- **прав граждан при их контактах с государственными органами**, например, при досмотре и задержании полицией, наложении ареста на имущество или участии в судебных разбирательствах;
- **прав граждан при их контактах с сотрудниками квази-государственных структур**, такими как частные детективы, телохранители, охранники ресторанов, магазинов и клубов, контролеры на общественном транспорте;
- **прав, касающихся мероприятий, осуществляемых или контролируемых государственными органами**, таких как выборы или меры, направленные на подавление социального протеста;
- **международных стандартов в области прав человека в ходе законодательного процесса**, включая нормативные акты, принимаемые законодательной и исполнительной властью всех уровней;

- **вновь принятых законов, призванных обеспечивать защиту прав человека**, таких как закон о психиатрической помощи, трудовой или уголовный кодекс.

Для того чтобы инициировать общественное обсуждение того или иного общего вопроса, такого как функционирование судебной системы или деятельность органов правопорядка, и вести кампанию за осуществление реальных реформ, часто бывает достаточно ограничиться относительно небольшим количеством случаев. Достижение одной из важных целей проекта может способствовать успеху и на других его уровнях. Например, полицейские, которые признают право на уважение частной жизни или на участие адвоката в допросе обвиняемого, вряд ли будут без необходимости применять силу при задержании или аресте. Таким образом, для того чтобы добиться соблюдения прав человека тем или иным государственным органом, не всегда обязательно делать предметом мониторинга все сферы его деятельности. Улучшение ситуации в немногих, но разумно избранных областях часто ведет к реформированию всего института.

Кроме того, организация может сформулировать в рамках общей цели расследования отдельные задачи с тем, чтобы придать своей работе четкую структуру и нужную направленность. Например, если цель проекта мониторинга состоит в выявлении и устранении причин повсеместных нарушений прав человека со стороны полиции, процесс расследования можно разделить на такие отдельные задачи, как анализ применения полицией силы без необходимости, соблюдения права на невмешательство в частную жизнь во время проведения обысков и изъятий, соблюдения процессуальных требований к осуществлению ареста и задержания. Что касается двух последних задач, то исполнители мониторинга могут, например, задавать вопросы о том, была ли задержанным предоставлена возможность связаться с адвокатом и известить о своем местонахождении родственников или иных лиц. Если была необходимость проведения медицинского освидетельствования, исполнители могут задать вопрос о том, была ли задержанным предоставлена возможность быть освидетельствованными врачом по своему выбору. Если цель проекта состоит в установлении и устранении причин нарушений права на справедливое судебное разбирательство, могут ставиться такие конкретные задачи, как анализ продолжительно-

сти судебного разбирательства, оценка беспристрастности и независимости суда, анализ соблюдения в ходе разбирательства процессуальных требований и соблюдения права на доступ к правосудию представителей ущемленных групп населения.

4.2. Определите проблему

Часто бывает гораздо сложнее определить проблему, которая станет предметом расследования, чем это может показаться на первый взгляд. Например, международные нормы, защищающие права человека, в основном являются обязательными для государств, а не для частных лиц. Для того чтобы то или иное деяние можно было считать нарушением прав человека, мониторинг должен обосновать причинно-следственную связь между нарушением и определенным действием или бездействием государства. Расследование должно продемонстрировать, что государство, в лице своих должностных лиц или иных представителей, нарушает права человека, либо что эти права нарушают частные лица, а государство последовательно не реагирует на эти нарушения. Так, например, в случаях домашнего насилия нарушение прав человека состоит не только в самом применении насилия, но и в неспособности или нежелании государства предотвращать такие деяния или привлекать к ответственности нарушителей. Определение сути нарушения на ранней стадии может помочь правозащитникам сформулировать вопросы и быть готовыми к восприятию информации, которая либо подтверждает, либо опровергает такое первоначальное определение.

4.3. Определите основных действующих лиц

Процесс постановки целей, включая заблаговременные консультации с потенциальными источниками информации, помогает также определить основных действующих лиц в сложившейся ситуации. Их необходимо определить как можно раньше. Если сделать это уже после начала расследования, возникает риск дополнительных временных затрат и несоблюдения установленных сроков, что может привести к неполноте расследования. Заблаговременное выявление действующих лиц также помогает лучше распределить ресурсы и отобрать интервьюеров. К основным действующим лицам обычно относятся жертвы и свидетели нарушений прав человека, их родственники или представители, другие правозащитники, работающие в данной области, лица и организации, подозреваемые в нарушениях прав человека, а также лица, обладаю-

щие непосредственными знаниями о допущенных нарушениях или в силу должностных обязанностей несущие ответственность за их устранение.

Определение предполагаемого нарушителя (или нарушителей) также играет важнейшую роль в процессе планирования. Органы государственной власти могут нести прямую ответственность за те или иные нарушения или косвенную ответственность в результате своей неспособности предотвратить нарушения прав человека или привлечь к ответственности частных лиц. В зависимости от конкретных обстоятельств и характера связи нарушителя с государством исследователю могут потребоваться различные виды информации, в связи с чем может быть необходимо опросить самых разных людей. Для того чтобы продемонстрировать вину государства, часто бывает полезно опросить значительное количество людей — это позволяет утверждать, что то или иное нарушение является не отдельным случаем, а элементом систематической практики, за которую государство несет прямую или косвенную ответственность.

4.4. Определите информационные потребности

Определить, какого рода информацию необходимо собрать, часто проще, чем определить, от кого эта информация может быть получена. И все же источники информации, присутствующие практически в любом расследовании, очевидны. Обычно к потенциальным источникам информации можно отнести лиц, сообщающих имеющуюся у них информацию в ходе интервью или опросов, наблюдение за теми или иными событиями непосредственно исполнителями мониторинга, официальные документы, истребуемые теми или иными структурами и у таких структур — например, материалы судебного дела или документы, составляемые органами исполнения наказаний или другими органами. К источникам информации могут относиться и другие правозащитные и иные организации, действующие в конкретной области или в стране, которые могут уже располагать документами, основанными на предварительных расследованиях или расследованиях местного уровня, а также юристы, суды или представители органов государственной власти, которые могут располагать информацией о соответствующем законодательстве и действиях государства, предпринимаемых в связи с нарушениями прав человека. Чем более ясно и определено эти источники будут установлены заранее, тем более эффективно будет расходоваться время в ходе самого расследования.

Памятка для проведения расследования

Хотя не всегда бывает возможно предвидеть в полном объеме, какую именно информацию необходимо получить в ходе расследования, четкое понимание целей расследования, нарушений, которые предстоит расследовать, и основных действующих лиц может помочь вам определить информационные потребности.

В большинстве расследований присутствуют несколько аспектов, связанных с установлением фактов, а именно:

- сущность нарушения;
- является ли нарушение отдельным фактом или частью общей тенденции;
- кто несет ответственность за нарушение (нарушения);
- какие-либо действия, предпринятые жертвами нарушений;
- ответные действия или реакция властей;
- действия, предпринятые третьими странами или организациями.

По мере получения фактической информации проясняются иные информационные потребности, включая:

- законодательные и подзаконные акты, а также процедуры, как местные, так и национальные;
- практика применения этих законодательных и подзаконных актов, процедур;
- применимые международно-правовые нормы;
- юридические обязательства государства, если таковые существуют.

Многие организации, занимающиеся расследованиями нарушений прав человека, составляют специальные памятки с указанием различной информации, которую с большой долей вероятности необходимо будет получить исполнителям. Это помогает исполнителям спланировать расследование и рационально использовать свое время, не отклоняясь от заданных направлений расследования, что повышает вероятность получения нужных результатов и уменьшает объем последующей работы, которая может оказаться довольно дорогостоящей.

Приводится с сокращениями по изданию: Women's Human Rights Step by Step: A Practical Guide to Using International Human Rights Law and Mechanisms to Defend Women's Human Rights. Women, Law & Development International and Human Rights Watch. Washington, 1997. Chapter 6.

4.5. Проанализируйте законодательство

Анализ законодательства начинается на подготовительном этапе проекта мониторинга и продолжается до самого его завершения. В соответствии с иерархией источников права предметом анализа законодательства для целей мониторинга должно быть как международное, так и внутреннее право.

В практике правозащитников, осуществляющих мониторинг прав человека, нередко возникает вопрос о том, кто именно должен проводить анализ законодательства. Разумеется, привлечение профессиональных юристов имеет крайне важное значение для полного понимания правовых норм. Однако не менее важно участие в таком анализе и других участников мониторинга, обладающих специальными знаниями о его предмете. Правовой анализ должен представлять собой совместное междисциплинарное исследование — только так можно повысить уровень знаний не только о законодательстве, но и о соответствующей социальной, политической и экономической ситуации.

4.6. Определите методики и технологии исследования

Выбор из широкого спектра существующих методик расследования зависит почти от такого же большого количества факторов, как и первоначальное решение о проведении мониторинга. Выбор таких методик определяется не только предполагаемым предметом расследования и его анализом, но и диктуется такими факторами, как политические условия осуществления проекта; размер местности, страны или региона, в которых он будет осуществляться; уровень общественного внимания к затрагиваемой тематике; вопросы безопасности в связи с проведением мониторинга; и даже такими, как необходимость привлечения переводчиков.

Анализ всех этих факторов для определения оптимальных методик и технологий имеет решающее значение при подготовке к расследованию. Избранные методики и технологии должны обеспечить не только полноту необходимой информации, но и соответствие способов ее получения конкретным обстоятельствам. Таким образом, определение методик исследования представляет собой ряд стратегических решений, принимаемых на основе аргументированной оценки поставленных целей и наиболее эффективного способа их достижения. Определение порядка проведения интервью, например, может оказать огромное влияние на эффективность процесса расследования. Проведение бесед с должностными лицами до интервьюирования жертв наруше-

ний может привести к тому, что главные вопросы останутся незадачными представителям государства.

Три принципа отбора методик исследования

- 1. Обеспечение беспристрастности исполнителей.** В той мере, в какой это возможно, применяемая методика (или методики) должна выявлять все факты и способствовать тому, чтобы были заслушаны все стороны. Расследование, в котором явно нарушен баланс, может привести к неподтверждаемым выводам, которые тем самым будет легко опровергнуть или игнорировать.
- 2. Проверка и перепроверка фактов.** Действенность любой кампании в защиту прав человека зависит от фактов, на которых она основана. Исполнители должны применить такой метод, который гарантировал бы достоверность исследования, включая в себя действия и время, необходимые для ее обеспечения. Таким образом, любая надежная методика исследования должна включать в себя вопросы или какие-либо иные средства проверки объективности как самого исследователя, так и лица, сообщающего информацию. Один-единственный недостоверный факт может подорвать доверие ко всему расследованию.
- 3. Стремление к конкретности.** Чем более конкретны выводы расследования, тем больше пользы они приносят. Необходимо использовать такие методики исследования, которые позволяют группе исполнителей собрать достаточно подробные и имеющие самое непосредственное отношение к конкретному нарушению прав человека данные.

4.6.1. Единообразие в документации и представлении материалов. Успех расследования в конечном счете зависит от эффективности работы по документированию и представлению результатов исследования. Поэтому необходимо внимательно отнестись к разработке инструментария, в частности, анкет, будь то анкеты, предназначенные для отсылки по почте или для заполнения на очной встрече, письменных опросов и специальных инструкций для групп исполнителей, — это поможет добиться максимальных результатов. Определение и последовательное применение той или иной методики исследования также оказывает влияние на то, какой метод анализа можно будет применить

и можно ли будет подвергнуть полученную информацию сравнительному исследованию с целью выявления преобладающих тенденций.

Бывает полезно использовать такие методики, как составление схем или графиков с целью систематизации информации, полученной из официальных источников, — на таких схемах можно наглядно показать, какого рода информация получена из тех или иных документов или их частей, а также принципы классификации такой информации. Также полезно использовать стандартную форму описания важных характеристик исследуемых документов, таких как даты получения документов или их физическое состояние, которое может быть связано с частотой их использования. Однако важнее всего то, что группы исполнителей, последовательно пользующиеся одними и теми же методиками исследования, испытывают значительно меньше трудностей при обработке и анализе материала. Понимая это, несколько региональных сетей, таких как Европейский координационный комитет по документированию нарушений прав человека (*European Coordination Committee for Human Rights Documentation*), обучают НПО основным методикам обработки информации и документирования.

Одной из таких организаций — «Международные системы информации и документации в сфере прав человека» (*Human Rights Information and Documentation Systems, International — HURIDOCS*) — следует уделить особое внимание. Целью HURIDOCS является не только расширение доступа к информации в сфере прав человека и ее распространение с использованием эффективных методик обработки информации, но и содействие в создании инфраструктуры, необходимой организациям, которые занимаются расследованием и документированием в данной сфере. Организация предоставляет НПО основные инструменты — справочники, стандартные формы для фиксирования различных типов информации, стандартную терминологию, а также оказывает экспертные консультации по техническим, организационным и управленческим вопросам. HURIDOCS также проводит различные встречи, семинары, консультации и учебные курсы.

4.6.2. Интервью. Информацию, получаемую от частных лиц, можно собирать посредством интервью. Выделяют три основные формы интервью: (1) неструктурированное интервью, когда интервьюер и интервьюируемый беседуют о заданном предмете в свободной форме; (2) полуструктурированное интервью, когда интервьюер и интервьюируемый участвуют в диалоге по заранее оговоренной общей схеме; (3) структурированное интервью, когда интервьюер задает интервьюи-

руемому заранее сформулированные вопросы в определенном порядке.

Решение о том, сколько интервью должно быть проведено, принимается на основе используемых статистических методов или в соответствии с «принципом насыщения». Согласно принципу насыщения исследователи интервьюируют множество людей до тех пор, пока не обнаруживают, что несколько опрошенных подряд не прибавили ничего нового к уже известной информации. Исследователи могут также определять следующих интервьюируемых по «принципу снежного кома», когда каждого интервьюируемого просят назвать других известных ему лиц, располагающих информацией или мнениями, которые могли бы помочь расследованию, и готовых это сделать.

Планируя интервью, необходимо заранее решить, каким образом будет фиксироваться полученная информация. Например, можно вести записи во время интервью или организовать процесс таким образом, что один интервьюер ведет беседу, а второй ведет записи. Интервью могут также записываться, хотя нужно отдавать себе отчет в том, что такая форма документирования часто приводит к тому, что интервьюируемый высказывается менее свободно, или вообще отвергается интервьюируемым. В случае, если у интервьюеров нет возможности документировать интервью в ходе его проведения, полученную информацию необходимо зафиксировать как можно скорее после его завершения. Задержка в реконструировании подробностей полученной в ходе интервью информации, особенно если она продолжается до окончания следующих интервью, может привести к неточности и недостоверности документации. С этим связан еще один фактор, который необходимо учитывать при планировании интервью, — место их проведения. Необходимо проследить за тем, чтобы это место было безопасным и позволило интервьюируемым чувствовать себя комфортно. Интервьюеры должны прилагать все усилия к тому, чтобы беседовать с интервьюируемыми один на один или, во всяком случае, в отсутствие каких-либо лиц, связанных с обсуждаемыми нарушениями.

Полезно бывает брать интервью у свидетелей тех или иных событий — они часто являются хорошими источниками информации. Опрашивая свидетеля события, можно попросить его дать письменные и подписанные показания, описывающие это событие. С другой стороны, если такие показания могут повлечь для свидетеля негативные последствия, подобная просьба может привести к его отказу сообщать какую-либо информацию.

4.6.3. Получение согласия и конфиденциальность. Исследователям приходится принимать множество важных решений, касающихся конфиденциальности. Им необходимо решить, какую информацию можно обнародовать путем издания доклада или иным образом, а какая информация останется конфиденциальной. Это решение может касаться не только деятельности той или иной организации, составляющей предмет расследования, но и личной информации. Решение об обнародовании той или иной информации должно учитывать консультации со всеми источниками этой информации и их согласие. Для получения согласия исследователям необходимо разъяснить необходимость обнародования информации и причины такого намерения организации, а также возможные последствия обнародования. Достичь баланса между необходимостью получения более подробной информации и возможными последствиями предания огласке имен лиц или названий организаций, допустивших нарушения прав человека, может быть нелегко. Решения, касающиеся вопросов конфиденциальности, необходимо принимать на как можно более ранней стадии процесса мониторинга, с тем чтобы они могли осуществляться последовательно на протяжении всего этого процесса.

Еще до интервьюирования потенциальные источники информации должны быть проинформированы о том, какая степень конфиденциальности им гарантируется (например, что информация вообще не будет обнародована, или что информация будет обнародована, но имена источников информации раскрыты не будут). После получения информации на основе определенной договоренности такая информация никогда не должна использоваться как-то иначе без получения явно выраженного согласия лица, ее предоставившего. Иное поведение было бы неэтично и могло бы нанести ущерб возможностям организации по получению информации по «конфликтной» тематике в будущем.

Особенную важность приобретает информирование источников информации о предполагаемом использовании этой информации при проведении тайного расследования. Нужно обязательно сообщать о том, будут ли раскрыты источники, в особенности их имена, а также какие гарантии безопасности могут быть предоставлены и до какой степени эти гарантии надежны. Исполнители проекта, результаты которого могут вызвать у тех или иных сил желание отомстить, несут полную ответственность за свои действия.

4.6.4. Наблюдение. Еще одна методика исследования состоит в наблюдении за теми или иными событиями. Наблюдение как методика

мониторинга может быть «внешним» или «вовлеченным». Внешнее наблюдение используется, когда исследователи хотят изучить работу государственных чиновников в публичном контексте, например, соблюдение судьями права на справедливое судебное разбирательство или действия полиции во время уличных демонстраций. В ходе внешнего наблюдения обычно используются заранее подготовленные памятки наблюдателей, где указывается, что именно является предметом наблюдения, описания и документирования, а также форма фиксации результатов наблюдения, например, фото-, видео- или аудиозапись. Предмет наблюдения должен выбираться со всей возможной тщательностью.

«Вовлеченное» наблюдение подразумевает непосредственное участие наблюдателя в наблюдаемом событии. Ведя «вовлеченное» наблюдение, наблюдатель оказывается в роли лица, которое обычно участвует в наблюдаемом событии. Например, анализируя действия полиции во время демонстрации или спортивного мероприятия, наблюдатель выступает в роли демонстранта или болельщика. При этом необходимо, чтобы наблюдатель не выделялся среди других участников или зрителей. Задача наблюдателя состоит в регулярной фиксации заранее определенных данных. «Вовлеченное» наблюдение требует большей мобильности в том смысле, что наблюдателю приходится следить за множеством разных событий одновременно, а также меньше записывать и больше анализировать на различных уровнях.

Наблюдатели, анализирующие действия полиции, могут получить дополнительную информацию путем (1) мониторинга поступления пострадавших от действий полиции в больницы, а также оказания таким лицам медицинской помощи в травмпунктах; (2) определения, при каких обстоятельствах сотрудники полиции вызывали скорую помощь; (3) посещения мест содержания задержанных; (4) наблюдения за судебными или административными слушаниями.

Мониторинг деятельности полиции: «Контроль за полицией» в Беркли (США, штат Калифорния)

«Контроль за полицией» (*Copwatch*) – это общественная организация, цель которой заключается в «снижении уровня злоупотреблений и насилия в полиции» и в «поддержании присущих Беркли традиций толе-

рантности и многообразия». Основные направления созданной в 1990 г. организации — мониторинг деятельности полиции путем личного наблюдения, документирование и обнародование случаев нарушений прав человека и иных злоупотреблений полиции, а также работа с организацией, осуществляющей в Беркли гражданский контроль за полицией — Комиссией по надзору за полицией.

«Контроль за полицией» направляет группы волонтеров на улицы Беркли группами, работающими по три часа. Каждой группе выдается фонарик, магнитофон, фотоаппарат, анкеты для фиксации «инцидентов» и экземпляр руководства «Контроля за полицией», где описывается ненасильственная тактика организации, приводятся выдержки из законодательства, судебных решений, полицейских инструкций и указания на предмет того, что должны предпринимать граждане в случае опасности. В конце смены волонтеры сдают заполненные анкеты в офис «Контроля за полицией». Если волонтеры обнаруживают случай незаконного применения силы, они должны связаться с одним из оказывающих помощь организации адвокатов, который осуществляет всю дальнейшую работу.

«Контроль за полицией» проводит собрания раз в неделю, а его более активные сотрудники посещают публичные слушания Комиссии по надзору за полицией. Организация также выпускает ежеквартальный бюллетень «Отчет по контролю за полицией», который включает в себя колонку «Доска позора», где описываются примеры предположительно незаконных действий полиции, собранные из отчетов групп волонтеров.

Хотя результаты деятельности организации до сих пор не были оценены независимым наблюдателем, активисты «Контроля за полицией» убеждены, что их работа в области мониторинга оказывает профилактическое воздействие на потенциальных нарушителей и тем самым снижает уровень насилия и злоупотреблений в полиции.

**Форма отчета о нарушении, используемая
в «Контроле за полицией»**

Дата _____ Время _____ Место _____

Сотрудники полиции (ФИО и номера) _____

Номер полицейской машины: _____

ФИО задержанного/жертвы: _____

Другая информация _____

В совершении какого преступления подозревается задержанный _____

Свидетели (ФИО и номера телефона) _____

Телесные повреждения? Если имеются, опишите:

Фотографии или аудиозапись? _____

Нуждается ли задержанный в услугах адвоката? _____

Описание инцидента _____

ФИО записавшего _____

Для получения более подробной информации свяжитесь с «Контролем за полицией»: Copwatch, 2022 Blake St., Berkeley, CA 94704, USA; тел.: (1 510) 548 0425; e-mail: berkeleycopwatch@yahoo.com; веб-сайт: <http://copwatch.home.sprynet.com>.

4.7. Создайте и обучите группу (группы) исполнителей

Еще одним важным шагом в планировании проекта мониторинга является создание одной или нескольких групп для проведения расследования. Группы исполнителей не только осуществляют цели мониторинга, но и выступают в качестве представителей проводящей расследование организации при общении с другими правозащитниками, жертвами нарушений, должностными и иными лицами. Успех расследования

во многом зависит от способности исполнителей провести его квалифицированно, в соответствии с целями проекта и с уважительным отношением ко всем действующим лицам. Немаловажно также и то, что информация, полученная в ходе расследования, должна использоваться исполнителями только в целях расследования и никак иначе без получения предварительного согласия руководителей проекта.

4.7.1. Создание групп. Мониторинг часто проводится силами нескольких групп, работающих независимо друг от друга, но в рамках единого проекта. Каждый из членов групп должен обладать не только необходимой профессиональной квалификацией, но и хорошо развитыми коммуникативными навыками и способностью работать в коллективе. Поэтому каждый из членов группы должен отбираться с учетом всех этих и других требований и не должен заменяться другим по ходу исполнения проекта, если это не вызвано крайней необходимостью. Не менее важно и то, что состав группы или групп исполнителей зависит от предмета и сущности мониторинга. Каждый из исполнителей должен быть объективным, беспристрастным и обученным навыкам интервьюирования и сбора информации; однако при этом группа в целом должна характеризоваться как можно более широким разнообразием навыков, специализаций и опыта работы.

Например, в группу, занимающуюся исследованием условий содержания в местах лишения свободы, в идеале должны входить юрист, врач и человек, знакомый с внутренней «кухней» подобных учреждений, например, эксперт по уголовно-исполнительному праву, бывший сотрудник пенитенциарного учреждения или бывший заключенный. Группа, расследующая факты незаконного использования детского труда, в идеале должна включать в себя не только юриста и врача, но и детского психолога или иного специалиста по смежной тематике; кроме того, в нее должен входить человек, знакомый с деятельностью обследуемого предприятия в связи с использованием детского принудительного труда, например, родитель, бывший сотрудник предприятия или бывшая жертва принуждения.

Не менее важно включить в группу исполнителей, имеющих опыт общения с людьми, с которыми группе придется иметь дело, или нахождения в местах, которые группе нужно будет посетить. В группу, расследующую поведение полиции во время демонстраций, например, не стоит включать людей, испытывающих страх перед толпой или сценами физического насилия. Точно так же в группу, расследующую положение дел в психиатрических лечебницах, не должны входить лица,

испытывающие серьезный дискомфорт от общения со страдающими от психических расстройств людьми или неспособные справиться с ситуациями, которые могут возникнуть в этих условиях.

В каждой группе должен быть назначен руководитель, отвечающий за координацию деятельности группы и за принятие решений, особенно в непредвиденных ситуациях. Попадая в опасные районы или получая угрозы со стороны полиции или иных государственных служащих, группы часто сталкиваются со значительными сложностями или разными мнениями среди их членов. Руководитель группы незаменим для безопасного и эффективного разрешения подобных проблем, возникающих как между группой и третьей стороной, так и между членами самой группы.

4.7.2. Обучение групп. На обучение исполнителей проекта не стоит жалеть ни сил, ни времени. Качество результатов расследования, а значит, и самого проекта во многом зависит от подготовленности осуществляющих мониторинг групп. Исполнители должны понимать цели мониторинга и их связь с общими целями организации и ее миссией, задачи расследования, а также объект и предмет исследования. Они должны получить достаточные инструкции и пройти обучение по использованию применяемых методик, так чтобы результаты, полученные каждой из групп, можно было сравнить с результатами других групп. Исполнители также должны быть знакомы с правовым регулированием предмета расследования, включая как международные, так и внутренние правовые нормы. Например, группе, расследующей деятельность того или иного государственного учреждения, необходимо понимать среди прочего внутреннюю терминологию и документооборот, принятые в данном учреждении. Члены группы должны действовать с высочайшим профессионализмом, чтобы сотрудники обследуемого учреждения относились к ним адекватно и серьезно. Группа, расследующая положение дел в том или ином сообществе (объединенном по социальному или географическому признаку, например, в месте проживания этнического меньшинства), должна знать обычаи, характерные для членов этого сообщества.

4.7.3. Проведение пилотных интервью. При осуществлении широкомасштабных и сложных проектов мониторинга, прежде чем направлять группы исполнителей для проведения расследования, можно провести пилотный опрос. Пилотный опрос — это опрос, производимый в целях испытания удобства и эффективности избранных методик и технологий. Разработчики таких методик должны принимать участие в

пилотных опросах вместе с теми, кто не принимал непосредственного участия в планировании и подготовке проекта. Последние могут объективно оценить применимость предлагаемых методик. Пилотный опрос бывает полезен тем, что он позволяет выявить трудности, которые не всегда можно предвидеть в ходе планирования работы по проекту, а также оценить реалистичность сроков и финансовых ресурсов, выделенных на осуществление проекта.

Результаты пилотного опроса необходимо проанализировать с целью утверждения или дальнейшей отладки избранной методологии исследования. Во многих случаях результаты пилотных опросов демонстрируют недостатки избранных методик и предполагаемых методов анализа. Таким образом, участники проекта могут внести любые необходимые изменения в используемые методики, технологии или методы анализа данных и даже уточнить намеченные сроки или статьи расходов.

4.8. Решите материально-технические и иные организационные вопросы

Необходимо также внимательно рассмотреть вопрос о финансовых и технических ресурсах, необходимых для обеспечения проезда, проживания и иных нужд, связанных со сбором данных и другой информации. Руководители проекта совместно с его исполнителями должны определить, какое оборудование и другие предметы понадобятся для обеспечения сбора информации (например, бумага, почтовые марки, записывающая аппаратура и т.д.). Отдельно надо рассмотреть организацию проезда. Когда эти и другие расходы будут подсчитаны, организация имеет возможность решить, необходимо ли ей дополнительное финансирование, и если да, то привлечь такое финансирование.

Так как точность результатов интервьюирования и сбора иной информации напрямую зависит от языковых навыков, для проекта мониторинга, осуществляемого в зарубежной стране или даже в некоторых регионах своей страны, часто необходимы услуги переводчиков. Основные проблемы при отборе переводчика заключаются в том, способен ли он получить откровенную и полную информацию от интервьюируемого, сохраняя объективность и полностью следовать указаниям интервьюера. Переводчики должны получить четкие указания переводить все, что говорят интервьюер и интервьюируемый, буквально и полностью. Это позволит добиться того, что именно интервьюер, а

не переводчик будет принимать решения о важности сообщаемой информации и определять необходимую последовательность вопросов.

5. Проведение расследования

Подготовка проекта мониторинга редко бывает простым делом. Однако основное содержание такого проекта заключается в проведении самого расследования. Проведение интервью, наблюдение за теми или иными событиями, посещение тех или иных мест и сбор дополнительной информации составляют саму суть мониторинга нарушений прав человека. В рамках каждого из этих этапов, однако, необходимо учитывать различные этические соображения и соблюдать меры предосторожности.

При проведении расследования исполнители проекта должны в первую очередь придерживаться двух основных принципов. Во-первых, нужно уметь отделять факты от мнений, подозрений и гипотез. Информация, не имеющая надежной основы, может нанести ущерб достоверности окончательного доклада и всего проекта мониторинга. Во-вторых, — и это связано с использованием оптимальных методик исследования — исполнители проекта должны быть всегда беспристрастны. Они не могут позволить себе поддаваться эмоциям. Как исполнители, так и руководители проекта должны всегда помнить о такой возможности и быть готовыми отстранить от работы исполнителя, столкнувшегося с подобной проблемой.

5.1. Соблюдение этического баланса

В ходе осуществления проекта мониторинга исполнители часто сталкиваются с этическими проблемами. Например, исполнитель, узнавший от жертвы, что определенное должностное лицо совершило серьезное правонарушение, должен принять решение о том, сообщать ли эту информацию в соответствующие органы вопреки желанию жертвы. Во многих странах общественные организации обязаны сообщать о правонарушениях, обнаруживаемых ими в ходе осуществления своей деятельности. Однако исполнение этой обязанности практически не контролируется.

Принятие подобного решения приобретает особую сложность, когда при раскрытии информации интервьюер должен назвать ее источник, тем самым подвергая жертву опасности применения в отношении нее репрессий и даже физического насилия. Даже если оставить в сто-

роне соображения безопасности жертвы, иногда приходится выбирать между необходимостью провести детальное расследование — например, случая гомосексуального изнасилования в пенитенциарном учреждении — и желанием минимизировать вмешательство в частную жизнь жертвы.

Некоторые полагают, что даже согласие источника на раскрытие информации не является окончательным доводом по данному вопросу. Несмотря на такое согласие, иногда бывает необходимо дополнительное рассмотрение этических соображений. В конечном счете подобные решения должны быть основаны на тщательном анализе каждой конкретной ситуации.

Разрешение исполнителями проекта конкретных этических вопросов может также зависеть от политической ситуации, в условиях которой они действуют. Например, иногда исполнители сталкиваются с трудностями при получении доступа к судебным или иным юридическим документам. Они должны оценить реальную потребность в информации, содержащейся в таких документах, и на основе этой оценки принять решение, стоит ли пытаться получить эти документы неправовыми методами (если есть такая необходимость). Очевидно, что такое решение зависит от конкретных обстоятельств. В тоталитарном государстве, где права человека, как утверждается, нарушаются в массовом порядке, исполнители могут считать себя морально вправе пользоваться такими средствами. В условиях же демократического режима такие действия могут предприниматься лишь при условии, что они соответствуют законному общественному интересу, и что раскрытие информации не противоречит гарантиям прав человека, включая право на уважение частной жизни. Иногда исполнители не раскрывают всей имеющейся у них информации (например, личных данных), если ее раскрытие нарушает право на уважение частной жизни или подвергает кого-то из источников риску.

5.2. Меры предосторожности

Руководители проекта должны четко дать понять исполнителям, что будут приняты все возможные меры для обеспечения их безопасности. Этот вопрос приобретает большое значение при проведении интервью в сложных условиях, например, когда в качестве интервьюируемых выступают люди со значительными психическими отклонениями или опасные преступники, а также при проведении мониторинга в «горячих точках». Меры, направленные на обеспечение безопасности, долж-

ны быть важным элементом любого расследования, и здесь можно использовать регулярные «переключки», поддержание регулярных контактов с коллегами и родственниками участников проекта, создание механизмов, обеспечивающих сохранность документов. Исполнителям проекта и их родственникам должен быть заранее обеспечен доступ ко всем формам юридической, экономической и медицинской помощи на тот случай, если против них будут направлены репрессии со стороны властей.

В случаях, когда посетить определенную местность представляется невозможным по соображениям безопасности или когда власти отказывают иностранным наблюдателям во въезде, можно получить информацию от перемещенных лиц, беженцев или иных лиц, выехавших из страны. Методы получения информации при таких обстоятельствах, хотя и менее надежные, чем личные собеседования, заключаются в интервьюировании по телефону и получении подписанных письменных показаний жертв и свидетелей. Защита личных данных источников информации, если она необходима, здесь также имеет большое значение для обеспечения безопасности.

5.3. Проведение интервью

Проведение интервью — это один из наиболее важных этапов процесса мониторинга. Крайне важно, чтобы интервьюеры были хорошо подготовлены, а интервьюируемые — полностью проинформированы об этом процессе. Более того, навыки интервьюирования развиваются по мере приобретения практического опыта. Каждый интервьюер кроме соблюдения основополагающих принципов — получения согласия интервьюируемого, конфиденциальности, беспристрастности и безопасности — должен руководствоваться несколькими правилами, приспособив их к своим навыкам и оценке ситуации.

Когда цель проекта мониторинга состоит в оценке деятельности государственного учреждения, такого как суд, детский дом или пенитенциарное учреждение, при проведении интервью необходимо учитывать некоторые дополнительные факторы. Во-первых, исполнителям необходимо получить разрешение соответствующих органов на проведение интервью с контингентом и персоналом учреждения. При интервьюировании персонала государственных учреждений сотрудникам нужно задать вопросы, касающиеся их безопасности, условий работы, отношений с руководством и т.д. Если целью мониторинга является выявление нарушений прав, например учащихся или заключен-

ных, не всегда приходится рассчитывать на сотрудничество со стороны сотрудников учреждения, так как они могут недостоверно описывать положение дел. Следует одновременно расследовать факты нарушения прав всех лиц, так или иначе связанных с государственным учреждением, а не проводить отдельные расследования по фактам нарушений прав контингента и персонала.

Инструкции по проведению интервью

1. Разъясните интервьюируемому, кто такие интервьюеры и чем они занимаются:
 - разъясните с самого начала сущность и цель мониторинга;
 - предоставьте информацию об НПО, проводящей (проводящих) мониторинг;
 - объясните, будут ли обнародованы результаты мониторинга и каким образом они будут обнародованы;
 - разъясните подробно, кому именно будет предоставлена информация, полученная в ходе интервью, если оно проводится не на условиях полной анонимности.
2. Получите явно выраженное согласие на проведение интервью в частном порядке, если это возможно, и у каждого человека в отдельности.
3. Заверьте интервьюируемого, что интервью конфиденциально и что информация не будет никуда передаваться без его явно выраженного согласия. Спросите у интервьюируемого, желает ли он сохранять анонимность. Поясните, что анонимность не позволит ему участвовать в каких-либо юридических процедурах, в которых обязательно указание имени заявителя или истца.
4. Убедите интервьюируемого, что опасаться интервьюера нет оснований.
5. Определите, может ли использование фотоаппарата или магнитофона вызвать дискомфорт у интервьюируемого, расцениваться им как нарушение его представлений о допустимом поведении или иным образом помешать получению как можно более достоверной информации.
6. При интервьюировании свидетелей используйте открытые (не навязывающие) вопросы, такие как «Что произошло?» и «Что происходило дальше?». Задавайте вопросы, начинающиеся со слов «кто», «что», «где», «когда», «почему» и «как».

7. Используйте наводящие вопросы (содержащие возможный ответ) лишь при интервьюировании свидетелей, которые скорее всего дадут ответы, противоречащие целям проекта мониторинга, например: «Разве не правда, что...» или «Вы отрицаете, что...».
8. Используйте направляющие вопросы — такие как «Не могли бы вы более подробно рассказать о...» и «Не могли бы вы объяснить, почему вы считаете важным...» — при интервьюировании свидетелей, которые волнуются, плохо формулируют свои мысли или с трудом могут вспомнить детали, однако не предлагайте им подтвердить или опровергнуть те или иные утверждения.
9. Тщательно ведите записи, включая свои общие впечатления от поведения интервьюируемого и степени вашего доверия ему, а также обстоятельства проведения интервью.
10. Ведите список источников и контактной информации.
11. Разработайте систему отслеживания или перекрестных ссылок для сопоставления утверждений нескольких лиц относительно одного и того же инцидента, чтобы иметь возможность оценить надежность и достоверность полученной информации.
12. Ведите список дополнительной информации, которую необходимо получить, а также документов, которые необходимо запросить для подтверждения полученной информации.
13. Пользуйтесь протоколами интервьюирования, включаемыми в инструкции по проведению мониторинга, чтобы не отвлекаться на посторонние вопросы.
14. Не предоставляйте информацию, касающуюся одного лица или полученную у одного лица, другим лицам и учитывайте ситуации, когда необходимо воздерживаться от раскрытия информации, которая может подвергнуть опасности жизнь или благосостояние интервьюируемого или третьей стороны.
15. Заключивайте каждое интервью выражением благодарности интервьюируемому за участие в расследовании и вопросом о том, не желает ли он что-либо добавить к полученной информации.

Приводится с сокращениями по изданию: Women's Human Rights Step by Step: A Practical Guide to Using International Human Rights Law and Mechanisms to Defend Women's Human Rights. Women, Law & Development International and Human Rights Watch. Washington, 1997. Chapter 6.

При расследовании деятельности государственного учреждения, такого как исправительное учреждение или военная часть, исследователи часто сталкиваются с еще одной этической дилеммой (кроме про-

блем, присущих проектам мониторинга вообще). Даже когда исполнителям необходимо получить весьма конкретную информацию ограниченного объема и, соответственно, провести расследование по узкому кругу вопросов, представители государства могут дать согласие на проведение расследования на таких условиях, которые препятствуют получению нужной информации. Однако участники проекта не должны просто соглашаться на подобные условия, ведя активные переговоры с властями.

Каковы бы ни были цели расследования, показания жертв нарушений прав человека всегда будут его основным элементом. Такие непосредственные показания обычно должны быть как можно более подробными. Информация, предоставляемая непосредственными свидетелями нарушений, также имеет большое значение. Расследование по репрезентативной выборке инцидентов может убедительно продемонстрировать серьезность проблемы. Даже если исполнители проекта не пытаются обосновать существование определенной тенденции или повсеместной практики нарушений прав человека, прямые показания об аналогичных случаях могут подкрепить аргументацию и необходимость вмешательства.

5.4. Получение дополнительных данных и доказательств

Сбор дополнительных данных — это еще один важный шаг в проведении расследования, которым, однако, часто пренебрегают. После проведения интервью и выполнения всех остальных исследовательских задач исполнителям нужно получить информацию, необходимую для устранения пробелов, которые могли возникнуть при сборе прямых показаний. Следует тщательно документировать показания всех сторон, проверить факты и получить доказательства тех или иных утверждений, с тем чтобы обосновать обвинения в нарушении прав человека и создать прочную основу для всей работы по данному направлению. Доклады других пользующихся авторитетом негосударственных и государственных организаций, интервью с другими свидетелями, жалобы об аналогичных нарушениях других лиц или организаций, доказательства применения насилия — все это составляет источники дополнительных доказательств. Результатами расследования должно быть только то, что можно проверить. В обстоятельствах, когда к однозначным выводам прийти не удастся, важно сказать об этом и объяснить, в чем причины.

Дополнительная информация может быть также получена путем официального снятия письменных показаний или дачи показаний в суде. Дополнительные доказательства содержатся в медицинских справках и заключениях, различных архивных документах, материалах судебных дел и статистических отчетах. Среди менее официальных источников дополнительных данных можно назвать газетные статьи, доклады местных организаций и иные подобные документы.

При наличии возможностей бывает полезно провести дополнительные или повторные интервью с целью получения подкрепляющих доказательств. Следует, однако, помнить о том, что на подготовительной стадии было запланировано определенное количество интервью, соотношенное с масштабами мониторинга. Поэтому важно хорошо понимать, в какой момент от интервьюируемых получена вся возможная информация, с тем чтобы избежать увеличения запланированного объема расследования, дублирования или расходования лишних ресурсов.

Расследования Румынского Хельсинкского комитета

Начиная с 1990 г. Ассоциация в защиту прав человека в Румынии — Хельсинкский комитет (APADOR-CH), также известный под названием Румынский Хельсинкский комитет (РХК), занимается мониторингом и участвует в диалоге с властями в целях (1) изменения действующего законодательства в области защиты гражданских прав и иных смежных областях, (2) содействия принятию нового законодательства в сфере свободы информации, (3) оказания правовой помощи жертвам предполагаемых нарушений прав человека и (4) просвещения общественности в области прав человека. Основными сферами специализации РХК являются право на уважение частной жизни, право на справедливое судебное разбирательство и права меньшинств.

Обычно при проведении расследования на основании поступившей жалобы и направлении соответствующих запросов РХК руководствуется определенными внутренними процедурами. Эти процедуры основаны на форме и содержании первоначальной информации, получаемой РХК. Жалоба, заявляемая на личном приеме РХК предполагаемой жертвы, обычно предполагает проведение представителем РХК беседы в целях прояснения деталей, в ходе которой он опрашивает жертву, периодически подводя итог и спрашивая об именах возможных свидетелей. Вне зависимости от того, направляла ли жертва жалобу в тот или иной орган, представитель РХК ограничивается дачей консультации по

законным правам и процессуальным аспектам, возможным вариантам действий и потенциальным результатам. Представитель РХК, анализирующий информацию о предполагаемом нарушении прав человека, полученную по почте, принимает решение о необходимости расследования только на основе этой информации. В каждой из этих ситуаций РХК старается установить первоначальную цель и провести объективную оценку предполагаемого нарушения прав человека.

Для достижения равновесия между часто свойственной предполагаемым жертвам тенденцией преувеличивать допущенные в их отношении нарушения и свойственной властям тенденцией отрицать факты нарушений РХК старается производить сравнительный анализ и находить подтверждения фактов с помощью следующих средств: хорошее знание норм материального и процессуального права; расследование предполагаемых нарушений по месту их совершения; тщательное интервьюирование предполагаемых жертв, членов их семей, представителей органов местной власти и любых других имеющихся свидетелей; сбор любых имеющихся вещественных доказательств. Информация, полученная от представителей властей и любые собранные доказательства, такие как медицинские справки и фотографии, имеет огромное значение для разрешения противоречий. РХК уделяет особое внимание сбору всех доступных доказательств перед принятием решения о том, предпринимать ли дальнейшие действия по делу и какие именно действия предпринимать.

Например, на основе полученных фотографий и публикаций в СМИ в 1997 г. РХК вступил в дело о предполагаемом применении муниципальной полицией пыток в отношении 10-летнего подростка. Для этого было необходимо учесть версии событий в изложении самого мальчика, его матери и сотрудников прокуратуры. После нескольких неудачных попыток вступить в контакт с руководством муниципальной полиции РХК принял решение опубликовать доклад со своим заключением по делу. В докладе указывалось, что мальчик был подвергнут пыткам; что такие действия были незаконны в соответствии с румынским конституционным и уголовным правом, а также с несколькими международными и региональными соглашениями; что полиция была обязана сообщить родственникам мальчика о его местонахождении; что тот факт, что этого не было сделано и что в отношении жертвы было применено насилие, был связан с недостаточной квалификацией сотрудников полиции; что дела, в которых в качестве потерпевших выступают несовершеннолетние, должны расследоваться прокурорами со специальными познаниями в области детской психологии.

Доклад вызвал большой резонанс, в результате чего прокуратура в том же году выдвинула обвинения против четырех сотрудников поли-

ции. РХК привлек адвоката для представления интересов мальчика и его матери. После нескольких слушаний сотрудники полиции были приговорены к лишению свободы на срок от одного до двух лет, однако приведение приговоров в исполнение было впоследствии отсрочено. Суд постановил взыскать в пользу мальчика и его матери компенсацию в размере 10 миллионов леев (приблизительно 400 долларов США), но адвокат РХК обжаловал это решение в части определения размера компенсации в суде второй инстанции.

Данное дело можно считать успешным в том смысле, что опубликованный доклад вызвал быструю и активную реакцию властей. Хотя суд принял решение в пользу мальчика, РХК не остановился на достигнутом, обжаловав решение с целью увеличения размера компенсации, особенно учитывая условное осуждение обвиняемых. Конечно, правозащитникам следует иметь в виду, что власти далеко не всегда предпринимают быстрые и своевременные действия (если вообще их предпринимают), и это нередко зависит от политической ситуации в стране.

Для получения более подробной информации об описанном деле и деятельности РХК свяжитесь с Румынским Хельсинкским комитетом: APADOR-HC, Romanian Helsinki Committee, 8 Nicolae Tonitza Str., 704012, Bucharest, Romania; тел.: (4 01) 312 4528, 312 3711; факс: (4 01) 310 2178; e-mail: apador@dnt.ro; веб-сайт: <http://apador.org.ro>.

6. Оценка результатов

Успешное расследование обычно подвергает проверке и уточнению исходные гипотезы относительно нарушений прав человека, выдвинутые на стадии планирования. Анализ результатов расследования позволяет сделать гораздо более точные, надежные и обоснованные выводы о природе нарушения, предполагаемом нарушителе (или нарушителях) и соответствующем органе (органах) государственной власти, на котором(-ых) лежит ответственность за исправление ситуации.

Смысл анализа результатов расследования состоит в тщательном изучении выявленных фактов с целью продемонстрировать, что нарушение прав человека имело место; в демонстрации того, что ответственность за это нарушение несет государство — по причине своих действий или бездействия; в указании всех необходимых или рекомендуемых механизмов исправления ситуации. Ясная и убедительная аргументация здесь может оказать неоценимую услугу всей правозащитной кампании.

Что касается собственно юридических аспектов защиты прав человека, необходимо показать, что выявленные факты нарушают определенное право, соблюдение которого должно гарантироваться государством в соответствии с нормами национального или международного законодательства. В случаях, когда соблюдение права гарантируется региональным или международным соглашением, нужно продемонстрировать, что соответствующее государство ратифицировало соглашение и юридически обязано соблюдать его. Если идет речь о нарушении нескольких прав, следует обосновать каждое из нарушений в отдельности и продемонстрировать несоблюдение государством своих обязательств в каждом из выявленных случаев.

Нижегородский комитет против пыток: качественный мониторинг при расследовании случаев применения пыток в правоохранительных органах

Нижегородская региональная общественная организация «Комитет против пыток» была создана в 2000 г. на базе информационно-аналитического центра Нижегородского общества прав человека (ведущей региональной правозащитной организации широкого профиля). Она стала первой в России НПО, специализирующейся на предотвращении пыток и оказании различной помощи их жертвам. Первоначально цели организации формулировались как выявление случаев применения пыток сотрудниками правоохранительных органов, расследование таких случаев и сбор доказательств, юридическая работа, направленная на проведение официального расследования, признание фактов применения пыток, наказание виновных, реабилитацию жертв и получение ими компенсации за перенесенные страдания. Довольно скоро к этим целям прибавилось информирование общественности, обращение в международные органы по защите прав человека (в первую очередь это ЕСПЧ, Европейский комитет по предотвращению пыток и Комитет против пыток ООН). В 2002 г. по инициативе Комитета была создана активно развивающаяся межрегиональная сеть по предотвращению пыток, в настоящее время насчитывающая шесть организаций-членов.

По словам Ольги Шепелевой, консультанта Комитета, первоначально его сотрудники негативно относились к проведению мониторинга применения пыток как самоцели, справедливо полагая, что простой сбор непроверенных фактов применения пыток и их последующее обнародование могут лишь помешать Комитету в достижении его основных целей, а полезность накопленной таким образом недостоверной

информации сомнительна. Однако, как и любая другая специализированная правозащитная организация, за три года работы Комитет приобрел достаточный опыт для того, чтобы заняться анализом сложившейся практики применения пыток с качественной точки зрения, выявляя основные тенденции и наиболее острые системные проблемы. Такую деятельность можно, пожалуй, назвать качественным «вовлеченным» мониторингом. Его проведение позволяет Комитету разрабатывать рекомендации как для правоохранительных органов, так и для правозащитных организаций, занимающихся аналогичной деятельностью.

Комитет разработал методики проведения неофициального расследования по фактам применения пыток с целью подтверждения (или опровержения) заявлений потерпевших. Информацию о предполагаемых фактах применения пыток Комитет получает из различных источников прежде всего посредством ведения личного приема и направлений из других правозащитных организаций. После рассказа об организации в радиопередаче «Облака» (см. стр. 212) в Комитет стало приходиться много писем. Еще одним способом получения первичной информации стал мониторинг региональной прессы – простым и весьма эффективным способом его проведения оказалось заключение договора с областной библиотекой, сотрудники которой ежемесячно предоставляют Комитету подборку газетных статей по заданной тематике. Сотрудники Комитета также осуществляют ежедневную видеозапись и просмотр новостных передач местных телеканалов.

После получения информации о предположительном факте применения пыток первичный опрос потерпевшего (если, конечно, он желает попытаться добиться справедливости) с его согласия записывается на видео; факт его обращения за помощью в Комитет фиксируется в «заявлении», которое впоследствии служит формальным основанием для работы Комитета по делу. После этого потерпевший получает первичную консультацию, в первую очередь касающуюся сбора различных документов (в том числе медицинских), которые могут быть использованы как доказательства; сотрудники Комитета также помогают потерпевшему составить и направить заявление в прокуратуру с просьбой о возбуждении уголовного дела. Затем на основании опроса потерпевшего составляется «объяснение» — подробный рассказ о произошедшем. Выясняется, какие еще доказательства можно собрать — сам заявитель или его адвокат могут истребовать различные документы; кроме того, идентифицируются возможные свидетели. Работа со свидетелями — пожалуй, наиболее деликатный момент в проведении расследований. При готовности свидетеля подтвердить свои показания на следствии и в суде эти показания (как и выражение такой готовности) фиксируются с по-

мощью видео- или аудиозаписи. В противном случае свидетелю гарантируется конфиденциальность.

По словам Шепелевой, на разных этапах работы по делу по разным причинам «отсеивается» около двух третей поступивших в Комитет заявлений: это может быть связано с тем, что заявление оказывается не соответствующим действительности, что найти доказательства применения пыток не представляется возможным (например, в связи с прошествием длительного времени), что заявитель сам отказывается от продолжения работы (например, опасаясь мести или других неблагоприятных для себя последствий).

В случае отказа прокуратуры в возбуждении уголовного дела (что, к сожалению, случается очень часто) потерпевший получает право ознакомиться с материалами прокурорской проверки, которые сотрудники Комитета сравнивают с материалами своего расследования на предмет полноты прокурорской проверки и соответствия выводов ее результатам, что позволяет аргументированно обжаловать отказ в возбуждении уголовного дела в вышестоящую прокуратуру. В случае, если уголовное дело возбуждено, у потерпевшего появляется возможность получить новые доказательства — путем заявления ходатайств о приобщении тех или иных материалов к материалам дела, о назначении экспертиз, истребовании тех или иных документов и т.д. По словам Шепелевой, подобные дела, если и возбуждаются районной прокуратурой, чаще всего прекращаются по различным основаниям, после чего постановления о прекращении уголовного дела обжалуются юристами Комитета в вышестоящую прокуратуру.

Как видно из вышеизложенного, одной из наиболее важных причин распространенности в России пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих видов обращения остается низкая эффективность прокурорских проверок и следствия по заявлениям потерпевших. В аналитической справке «Эффективность расследования по жалобам на пытки, жестокое и унижающее достоинство обращение», составленной комитетом в 2003 г. для органов прокуратуры и Комиссии по правам человека при Президенте РФ, был проведен тщательный анализ 13 случаев применения пыток и хода официального расследования по этим случаям, что позволило выявить некоторые системные недостатки такого расследования. Так, по оценке Комитета:

- в 12 случаях из 13 органы следствия не собирали всех возможных доказательств;
- в шести случаях из 13 следователи сами нарушали закон при сборе доказательств, оказывая давление на свидетелей, искажая их показания и т.д.;

- лишь в пяти случаях из 13 дела возбуждались без необоснованной задержки; в пяти случаях они возбуждались только после обжалования постановления об отказе в возбуждении уголовного дела;
- в девяти случаях из 13 имели место нарушения процессуальных сроков и неуведомление или несвоевременное уведомление потерпевших о принятых процессуальных решениях;
- в 11 случаях из 13 решения районных прокуратур об отказе в возбуждении уголовного дела или о прекращении уголовного дела неоднократно отменялись вышестоящей прокуратурой, после чего дело вновь направлялось в ту же районную прокуратуру; только в одном случае общий срок проведения официального расследования по жалобе составил менее одного года.
- попытки чаще всего применяют оперативные работники, которые имеют тесные рабочие отношения со следователями районных прокуратур, выполняя их отдельные поручения; более того, нередко оперативные сотрудники выполняют отдельные поручения при расследовании по жалобам в отношении своих же коллег (в практике Комитета был случай, когда поручение найти и допросить свидетеля по такому делу было дано оперативному сотруднику, который, по словам потерпевшего, применял к нему пытки).

Хотя цитируемое исследование, проводившееся на примере Нижегородской области, не может претендовать на полноту и научность, очевидно, что выявленная практика проведения официальных расследований объективно способствует распространению пыток и безнаказанности их применения, а также противоречит требованиям ст. 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейский суд в своих решениях неоднократно указывал, что право не подвергаться пыткам было бы иллюзорным в отсутствие «быстрого и эффективного расследования»).

Аналогичный подход — не столько количественное «измерение» распространности тех или иных явлений, объективность которого в данной области неизбежно будет подвергаться сомнению, сколько выявление проблемных ситуаций и институтов — Комитет надеется применить для анализа самой практики применения пыток. Уже сейчас опыт Комитета показывает, что благодатную почву для применения пыток создают такие обыкновения правоохранительных органов, как внепроцессуальные «оперативные беседы» с подозреваемыми, административные аресты по фальсифицируемым основаниям, допросы подозреваемых в качестве свидетелей. Для выявления подобных случаев и их адекватного описания Комитет в настоящее время уделяет особое

внимание разработке единых стандартов работы для членов межрегиональной сети.

Для успешной борьбы с такими явлениями, как применение пыток сотрудниками правоохранительных органов, необходимы, прежде всего, политическая воля и конкретные механизмы для изменения законодательства и правоприменительной практики. Для появления как первого, так и второго огромное значение имеют эмпирические исследования и подробный анализ сложившейся ситуации, будь то в форме мониторинга или с использованием других методик.

Для получения более подробной информации свяжитесь с НРОО «Комитет против пыток»: 603001, Нижний Новгород, ул. Кожевенная д. 11, к. 303. Тел./факс: (7 8312) 33-14-04; e-mail: torture@sandy.ru; веб-сайт: <http://www.pytki.ru>

7. Представление результатов

Важнейшим аспектом любой деятельности по защите общественных интересов является определение оптимальной формы представления результатов проведенного расследования. Такое решение зависит от общих целей осуществляемой стратегии и целевой аудитории. Существует несколько форм представления, включая публичные встречи, на которых правозащитники информируют аудиторию о полученных результатах — либо устно, либо путем распространения печатных материалов; письменные доклады с описанием полученных результатов и рекомендациями по исправлению ситуации; меморандумы, неформальные доклады или заявления, которые могут содержать избранную информацию, например, изложение правовой позиции по результатам расследования; открытые письма; газетные статьи.

7.1. Подготовка письменных докладов

Доклад — это наиболее распространенная форма представления результатов расследования. Ясная аргументация, описывающая какие-либо нарушения национального или международного права, должна основываться на тщательном анализе фактов и обязательств государства. Такая аргументация должна быть хорошо обоснована с использованием таких авторитетных источников, как судебные решения, заявления государства по тем или иным вопросам и международные соглашения. Аргументация относительно конкретных международных обязательств может содержать рекомендации государству (или госу-

дарствам), допускающему нарушения прав человека, и международному сообществу. Разрабатывая такие рекомендации, следует стремиться к их максимальной конкретности; нужно также предлагать такие механизмы исправления ситуации, которые имеют глубокие основания в национальном или международном праве и действительно могут быть реализованы.

Кроме того, в докладе должна содержаться подробная информация о действиях государства, направленных на устранение нарушений, или об их отсутствии. С этим связан еще один момент: в некоторых случаях рекомендуется заранее направить копию доклада в соответствующий государственный орган, что дает возможность получения официальных комментариев до опубликования окончательной версии доклада. Однако в других случаях так делать не следует: власти могут попытаться воспрепятствовать появлению доклада или дискредитировать его еще до опубликования. Наконец, необходимо направить копии доклада тем, кто предоставил для него информацию посредством интервью или иным образом, а также их представителям; в соответствующие национальные, региональные и международные государственные учреждения и организации; в другие НПО, оказывавшие содействие в осуществлении проекта; в СМИ; властям других стран, которые проявляют интерес к данной проблематике или интересы которых так или иначе затронуты.

Нередко бывает необходимо видоизменять представление результатов мониторинга с тем, чтобы оказать воздействие на более узкую аудиторию — например, ведомства, вырабатывающие государственную политику в данной области. Это требует принятия различных решений относительно среды прочего структуры, терминологии и стиля изложения доклада, а также языка, на котором он будет опубликован.

Советы по составлению докладов по результатам мониторинга

- 1. Решите**, кто будет принимать участие в написании, редактировании и публикации доклада.
- 2. Учтите** какие-либо расхождения среди участников в оценке результатов или предлагаемых рекомендациях.
- 3. Опишите** цели расследования, обстоятельства сбора доказательств, методики исследования, использовавшиеся исполнителями проекта,

методы и источники, использовавшиеся для проверки результатов мониторинга.

4. **Обоснуйте**, насколько это возможно, описания нарушений прямыми цитатами из интервью.
5. **Включите** различные источники доказательств, если это возможно, и укажите каждый из источников, если информация не была получена на условиях конфиденциальности или анонимности.

7.1.1. Структура и терминология. Некоторые международные организации требуют, чтобы содержание доклада было изложено в определенной форме, и правозащитникам следует составлять свои доклады в соответствии с этими требованиями. Если таких требований нет, организации, разумеется, могут составлять доклады в форме, которая представляется им наиболее целесообразной. В зависимости от поставленных целей доклад может иметь самую разную форму и структуру. Например, некоторые организации приводят результаты расследования о фактах нарушений прав, закрепленных в таких международных документах, как Всеобщая декларация прав человека или Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, в соответствии с порядком, в котором эти права в них изложены.

Что касается терминологии и синтаксиса, то доклад должен быть составлен в соответствии с использованием и определением целевой аудиторией определенных слов и юридических терминов. Доклад, подготовленный для средств массовой информации, может содержать так называемые клише — слова или выражения, часто используемые журналистами для описания определенных людей, событий или явлений. Доклад, подготовленный для чиновников, должен быть убедительным, но нейтральным, иными словами, неэмоциональным, и не должен содержать какие-либо выпады личного характера. Обоснование доклада точными, надежными данными и представление его в рациональной, но убедительной форме позволяют добиться его максимальной эффективности и действенности. Однако в докладах, цель которых состоит в привлечении широкой общественной поддержки, может уделяться большее внимание эмоциональным и человеческим моментам.

7.1.2. Языки. Доклады необходимо публиковать на языке (языках) целевой аудитории. Когда доклад представляется в официальную организацию, судебный орган или иное учреждение на международном

уровне, он должен быть составлен на официальных языках такого учреждения. Иногда имеет смысл издать доклад сразу на нескольких языках, даже если это не обязательно, чтобы его могло прочесть как можно большее количество людей.

7.2. Работа со средствами массовой информации

СМИ представляют собой эффективный инструмент любого проекта мониторинга. Как электронные, так и печатные СМИ могут использоваться как средство распространения информации о результатах расследования. Организация может принять решение обнародовать результаты проекта посредством пресс-конференций, пресс-релизов и других связанных со СМИ методов, используя их в качестве альтернативы другим формам представления информации. Освещение в СМИ может также использоваться в целях дополнительного распространения результатов своей работы и своих выводов, чтобы усилить подачу информации и создать общественное мнение в пользу предлагаемых рекомендаций.

Работая со СМИ, нужно в первую очередь определить и четко сформулировать основную идею организации и проекта. Следует также подробно указывать, какая информация является официальной, а какая — неофициальной, проведя различия между сведениями «для протокола» и «не для протокола».

Привлечение СМИ

- 1. Определите** потенциально заинтересованных журналистов в самом начале процесса планирования.
- 2. Побуждайте** журналистов к освещению вашего расследования, информируя их о проблемах, являющихся его предметом, и планах вашей организации по осуществлению данного проекта и защите прав человека в целом.
- 3. Направляйте** ключевым журналистам заранее копии доклада и иных документов, составляемых по ходу осуществления проекта, включающих в себя информацию о расследовании.
- 4. Поддерживайте контакты** с журналистами, в частности, по телефону, чтобы способствовать освещению проекта и проведению независимых журналистских расследований.

5. **Составляйте и рассылайте** пресс-релизы о ходе расследования, а при составлении окончательного доклада резюмируйте в пресс-релизах основные результаты, заключения и рекомендации.
6. **Проведите** пресс-конференцию или иную встречу, подводящую итог завершённому расследованию.

Конечно, цель проекта мониторинга состоит не только в обобщении и распространении результатов, будь то в форме доклада или иным образом. В некоторых случаях (хотя и нечасто), например, когда жертвам и свидетелям угрожает опасность, доклад лучше оставить неопубликованным. Важнее всего то, что мониторинг является элементом широкой общественной кампании, ставящей перед собой цель добиться соблюдения прав и свобод человека, а иногда — соблюдения самого права на проведение мониторинга. Роль мониторинга в таких кампаниях обсуждается в главе 4 «Проведение кампаний в защиту общественных интересов» настоящего пособия. Кроме того, результаты мониторинга могут использоваться как дополнительное средство в судебной защите общественных интересов (см. главу 3 «Стратегическая судебная защита общественных интересов» настоящего пособия). Вне зависимости от того, как именно используются результаты мониторинга, в конечном счёте сам факт общественного контроля за определенной проблемой является одной из эффективных методик улучшения ситуации с соблюдением прав человека в целом.

Московская Хельсинкская группа: мониторинг ситуации с правами человека в общенациональном масштабе

Возобновив свою деятельность в 1989 г. после многолетнего перерыва, созданная еще в 1976 г. Московская Хельсинкская группа (МХГ) провозгласила одним из своих приоритетов укрепление возникших к тому времени региональных правозащитных организаций. Для создания настоящей сети необходима та или иная общая содержательная деятельность. В 1996 г. члены МХГ решили, что такой деятельностью должен стать мониторинг ситуации с правами человека — в перспективе общенациональный. Сергей Лукашевский, координатор мониторинговых программ МХГ, говорит о двуедином и взаимодополняющем характере

этой стратегии — трудно сказать, что здесь цель, а что — средство. Именно участие в проекте мониторинга позволило региональным организациям не только расширить свои возможности — не в последнюю очередь благодаря налаживанию конструктивных отношений с местными и федеральными властями, — но и взглянуть на собственную деятельность с аналитических и системных позиций. А доступность относительно объемной, верифицируемой и четко структурированной информации трудно переоценить.

Основная задача проекта состоит в доведении такой информации до сведения как международных структур (комитетов и комиссий ООН, органов Совета Европы и Европейского Союза, международных правозащитных организаций), так и российских властей, а также широкой общественности. Важно было разработать единую методику и документацию для проведения мониторинга — зарубежные методики нужно было приспособить к российским условиям; первоначально это было сделано при поддержке *Human Rights Watch*. Классификация личных, гражданских и политических прав в основном следует содержанию Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод; мониторинг также включает в себя основные социально-экономические права и положение отдельных социально уязвимых групп населения.

Пилотный проект, в котором приняли участие пять региональных организаций, был осуществлен в 1997 г. В следующем году на основе результатов этого проекта начался трехгодичный проект «Мониторинг прав человека в России». Количество охваченных регионов постепенно увеличивалось, а в 2000 г. в общий доклад впервые вошли все 89 субъектов Федерации (последним опубликован доклад за 2002 г., который доступен на веб-сайте МХГ). Обучение сотрудников местных организаций, которые занимались интервьюированием и аналитикой, проводил Польский Хельсинкский правозащитный фонд. Процесс этот был сложным и непростым, так как региональные организации создавались для ведения приема и помощи людям, а не для аналитической работы. Например, стоило большого труда убедить правозащитные организации в том, что мониторинг не может быть достоверным без раскрытия источников информации. Но в результате проекта, по словам Лукашевского, эти организации овладели универсальной методикой и могут провести мониторинг по любой тематике при условии обучения соответствующей «профильной» организацией. «Скелет мы построили, — говорит он, — теперь надо, чтобыросло мясо».

Кроме «общего» мониторинга, МХГ с учетом накопленного опыта осуществляет ряд специальных мониторинговых проектов в области прав женщин, прав пациентов психиатрических учреждений, ксенофобии и национализма и некоторых других. Особый интерес представляет мониторинг положения заключенных и лиц, содержащихся под стра-

жей. Первый такой проект, касающийся положения заключенных, был завершен весной 2003 г.; его результаты обобщены в сборнике «Положение заключенных в современной России» (доступен на веб-сайте МХГ). Учитывая, что Государственная Дума приступила, наконец, к рассмотрению закона об общественном контроле в местах принудительного содержания, выработка и апробирование моделей подобного мониторинга приобретает особую актуальность. Лукашевский подчеркивает, что кроме собственно описания ситуации в местах лишения свободы одна из основных задач этого проекта состояла в снятии конфронтации между правозащитными организациями и структурами ГУИН Министерства юстиции — как на местном, так и на федеральном уровне. «Всегда надо давать государственным структурам приемлемый для них выход, а не загонять их в угол», — говорит он. Для этого использовались различные методики. При посещениях колоний участники проекта наряду с положением заключенных уделяли особое внимание положению персонала. ГУИН было предложено представить свои замечания к тексту доклада, которые были учтены при его публикации. С 2003 г. МХГ приступила к осуществлению нового проекта «Предотвращение пыток: поддержка реабилитации жертв пыток», одним из важных компонентов которого является систематический мониторинг практики пыток и жестокого обращения в тюрьмах, местах досудебного заключения, местах лишения свободы для несовершеннолетних, психиатрических учреждениях. Этот проект уже напрямую связан с введением общественного контроля. Также правозащитники будут взаимодействовать с администрациями мест заключения по устранению конкретных случаев нарушений прав человека. МХГ и ГУИН договорились, что работа будет строиться исходя из следующего принципа: если в течение месяца выявленное нарушение будет устранено, то оно не будет предаваться гласности.

Время покажет, насколько эффективна такая тактика.

По словам Лукашевского, представители ГУИН положительно оценивают опыт сотрудничества с правозащитными организациями и стали с меньшим скептицизмом относиться к перспективе введения общественного контроля.

Для получения более подробной информации свяжитесь с Московской Хельсинкской группой: Россия, г. Москва, Большой Головин переулок, д. 22, стр. 1. Тел./факс: (7 095) 207-60-64; e-mail: mhg-main@online.ptt.ru; веб-сайт: <http://www.mhg.ru>

Ресурсы

Материалы для чтения

Борьба против пыток в правоохранительных органах: рекомендации неправительственным организациям. Н. Новгород, 2002.

Как организовать общественный экологический мониторинг: руководство для общественных организаций / Под ред. М.В. Хотулевой. М., 1998. <http://www.ecoline.ru/mc/books/monitor/index.html> (по состоянию на декабрь 2003 г.).

Права человека в регионах Российской Федерации в 2001 г. М.: Московская Хельсинкская группа, 2002. <http://www.mhg.ru/publications/17A851B> (по состоянию на декабрь 2003 г.).

Содействие независимому мониторингу прав человека: Россия (подборка методических материалов на веб-сайте Института прав человека). <http://www.hrightrights.ru/monitoring/index.htm> (по состоянию на декабрь 2003 г.).

Asian Human Rights Commission, Human Rights Monitoring and Fact-Finding. 2000. Hong Kong. <http://www.hrschool.org/mainfile.php/modules/159/> (по состоянию на апрель 2003 г.).

В работе обсуждаются основные элементы мониторинга нарушений прав человека и проведения расследований.

Centre for Human Rights. Manual on Human Rights Reporting: Under Six Major UN International Human Rights Instruments. Geneva, 1991. UN Doc. HR/PUB/91/1, 70–125.

Руководство по направлению сообщений о нарушениях прав человека в рамках шести основных механизмов защиты прав человека в системе ООН.

English K., Stapleton A. The Human Rights Handbook: A Practical Guide to Monitoring Human Rights. Human Rights Centre, University of Essex. Colchester, 1995.

Практическое руководство по мониторингу нарушений прав человека.

Giffard C. The Torture Reporting Handbook: How to Document and Respond to Allegations of Torture within the International System for the Protection of Human Rights. Human Rights Centre, University of Essex. Colchester, 2000. <http://www.essex.ac.uk/torturehandbook/index.htm> (по состоянию на апрель 2003 г.).

Справочное издание по механизмам реагирования на жалобы о применении пыток или иного бесчеловечного обращения.

Guzman M., Verstappen H. What Is Monitoring. Human Rights Information and Documentation Systems, International (HURIDOCS). Versoix, 2001. <http://www.huridocs.org/basdocen.htm> (по состоянию на апрель 2003 г.).

Практическое руководство по документированию нарушений прав человека, получению информации, предоставлению и истребованию документов и иным аналогичным вопросам.

Lawyers Committee for Human Rights, *What Is a Fair Trial? A Basic Guide to Legal Standards and Practice*. New York, 2000.

<http://www.lchr.org/pubs/fairtrialcontents.htm> (по состоянию на апрель 2003 г.).

Описывает основные правовые стандарты, которые нужно использовать при оценке справедливости судебного разбирательства, а также практические рекомендации по организации и осуществлению наблюдения за судебными процессами.

Mendes E., Zuckerberg J., Lecorre S., Gabriel A., Clark J., eds. Democratic Policing and Accountability: Global Perspectives. Aldershot, 1999.

В работе излагаются различные взгляды на контроль за деятельностью полиции в условиях либеральной демократии.

Minnesota Advocates for Human Rights. *Handbook on Human Rights in Situations of Conflict*. Minneapolis, 1997.

Руководство по проведению мониторинга, составлению докладов, правозащитной деятельности общего характера и реагированию на нарушения прав человека до, во время и после вооруженных конфликтов.

Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). *Election Observation Handbook*. ODIHR/Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE). Warsaw, 1999. http://www.osce.org/odihr/documents/guidelines/election_handbook/index.htm (по состоянию на апрель 2003 г.).

Описывает общую методологию наблюдения за проведением выборов под эгидой Организации за безопасность и сотрудничество в Европе (ОБСЕ).

Office of the UN High Commissioner for Human Rights. *Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Geneva, 2001. http://erc.hrea.org/Library/medical_personnel/ohchr01.html (по состоянию на апрель 2003 г.).

Содержит описание методов документирования случаев применения пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения и наказания, применимых и в других контекстах. В приложениях собраны принципы эффективного расследования и документирования, методики диагностирования и инструкции по медицинскому освидетельствованию жертв пыток.

Orentlicher D. Bearing Witness: The Art and Science of Human Rights Fact-Finding // 3 *Harv. Hum. Rts. J.* 83. 1990.

Всеобъемлющий анализ профессиональных стандартов и организационных принципов работы международных НПО. В части I обсуждается значение расследований в области защиты прав человека. Часть II рассматривает вопрос о том, как должна действовать НПО в случаях проявления

скептицизма и недоверия со стороны властей. В части III описываются методы получения доказательств, интервьюирования свидетелей и привлечения к ответственности лиц, виновных в нарушениях прав человека.

Spirer H., Spierer L. L'Analyse des donnees pour le controle des droits de l'homme. American Association for the Advancement of Science and HURIDOCS. Washington; Geneva, 1997. <http://erc.hrea.org/Library/monitoring/analyse/index.html> (по состоянию на апрель 2003 г.).

Работа об использовании статистики для мониторинга нарушений прав человека.

Women, Law & Development International and Human Rights Watch. Women's Human Rights Step by Step: A Practical Guide to Using International Human Rights Law and Mechanisms to Defend Women's Human Rights. Washington, 1997.

Задуманное как базовое руководство по функционированию механизмов и стратегий защиты прав человека на национальном, региональном и международном уровнях, это справочное издание разъясняет, зачем и как можно использовать эти стратегии и механизмы для защиты и расширения прав женщин.

Организации

Правозащитный Центр «Мемориал»

Международное общество «Мемориал»
Россия 127051, г. Москва, Малый Каретный переулок, 12
Тел. (7 095) 200-65-06
Факс: (7 095) 973-20-94
E-mail: info@memo.ru
Веб-сайт: <http://www.memo.ru>

На протяжении нескольких лет ведет постоянный мониторинг нарушений прав человека на Северном Кавказе и в других «горячих точках».

Канадско-Американская сеть обмена информацией и документацией в сфере прав человека Canada-U.S. Human Rights Information and Documentation Network (CUSHRID Net)

Secretariat, AAAS Science and Human Rights Program
1200 New York Avenue, NW
Washington, DC 20005, USA
Тел./факс: (1 202) 326 6787
E-mail: cushrid@aaas.org
Веб-сайт: <http://shr.aaas.org/cushrid/>

Распространяет информацию по документированию нарушений прав человека и другим вопросам защиты прав человека; осуществляет обучение.

Международные системы информации и документации в сфере прав человека

Human Rights Information and Documentation Systems, International (HURIDOCs)

48, chemin du Grand-Montfleury

CH-1290 Versoix

Switzerland

Тел.: (41 22) 755 5252

Факс: (41 22) 755 5260

E-mail: huridocs@comlink.org

Веб-сайт: <http://www.huridocs.org>

Сеть правозащитных организаций, осуществляющая содействие и обучение по вопросам обработки информации в области прав человека и другим смежным областям.

Интернет и права человека

Human Rights Internet

8 York Street

Suite 302

Ottawa, Ontario K1N 5S6

Canada

Тел.: (1 613) 789 7407

Факс: (1 613) 789 7414

E-mail: hri@hri.ca

Веб-сайт: <http://www.hri.ca>

База данных по различным вопросам защиты прав человека, включая справочники по правозащитным организациям, донорским организациям, правозащитным периодическим изданиям и образовательным программам в сфере защиты прав человека.

Международная Хельсинкская федерация в защиту прав человека

International Helsinki Federation for Human Rights

Wickenburgg 14/7

A-1080 Vienna

Austria

Тел.: (43 1) 408 8822

Факс: (43 1) 408 882250

E-mail: office@ihf-hr.org

Веб-сайт: <http://www.ihf-hr.org>

Осуществляет мониторинг на предмет соблюдения положений о защите прав человека Заключительного акта Хельсинкского совещания и последующих международных соглашений. Осуществляет обучение и оказывает техническое содействие правозащитным НПО в странах, входящих в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Международная организация «Женщины, право и развитие»

Women, Law & Development International

1350 Connecticut Avenue, NW

Suite 407

Washington, DC 20036-1701, USA

Тел.: (1 202) 463 7477

Факс: (1 202) 463 7480

E-mail: wld@wld.org

Веб-сайт: <http://www.wld.org>

Распространяет информацию и ресурсы в области прав женщин; осуществляет проекты по расширению участия женщин в жизни общества во всем мире.