



НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПО РОЗЫСКУ ПРОПАВШИХ БЕЗ ВЕСТИ ЛИЦ: РУКОВОДЯЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ИНСТРУМЕНТАРИЙ



Центральное
агентство по
розыску



МККК



**НАЦИОНАЛЬНЫЕ
МЕХАНИЗМЫ ПО РОЗЫСКУ
ПРОПАВШИХ БЕЗ ВЕСТИ ЛИЦ:
РУКОВОДЯЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ
ИНСТРУМЕНТАРИЙ**

РУКОВОДЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ 1 НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПО РОЗЫСКУ ПРОПАВШИХ БЕЗ ВЕСТИ ЛИЦ: ПОДХОД, УЧИТЫВАЮЩИЙ МЕСТНЫЕ РЕАЛИИ, И МАНДАТ

Данное руководящее положение посвящено влиянию местных реалий на учреждение, сферу деятельности и порядок функционирования национальных механизмов розыска пропавших без вести. В нем объясняется важность четкого мандата и освещаются ключевые аспекты таких механизмов, включая их задачи, организационную структуру, отношения с другими органами власти, полномочия, правовой статус и состав участников.

РУКОВОДЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ 2 ПРИНЦИПЫ И ПРЕДПОСЫЛКИ СОЗДАНИЯ УСПЕШНОГО МЕХАНИЗМА

В данном руководящем положении рассматриваются основные принципы и предпосылки создания успешного механизма.

РУКОВОДЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ 3 ПОТРЕБНОСТИ СЕМЕЙ ПРОПАВШИХ БЕЗ ВЕСТИ

В данном руководящем положении рассматривается вопрос о том, как механизм может поддерживать родственников пропавших без вести лиц. В нем подчеркивается важность проведения оценки для выявления особых трудностей, с которыми сталкиваются родственники пропавших без вести, их потребностей и ожиданий и дается краткий обзор того, в чем могут нуждаться люди, чьи близкие пропали без вести.

РУКОВОДЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ 4 ОЦЕНКА ПОЛИТИЧЕСКОЙ ОБСТАНОВКИ, МОБИЛИЗАЦИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВОЛИ

В данном руководящем положении рассматривается концепция политической воли и объясняется, почему она необходима для создания национального механизма, его надлежащего функционирования и выполнения его задач. Это руководящее положение призвано определить показатели политической воли, обратить внимание на некоторые основные факторы внутреннего и внешнего характера, которые могут влиять на лиц, принимающих решения, и дать рекомендации относительно того, как формировать политическую волю, снижая при этом опасность политизации.

¹ Для целей настоящего документа термин «механизм» означает все национальные учреждения, комиссии и другие структуры и процессы, созданные соответствующими властями для выяснения участи и местонахождения пропавших без вести лиц в каждом конкретном случае и оказания поддержки их семьям. Помимо этой гуманитарной задачи, механизмы могут иметь и другие, в том числе связанные с привлечением виновных к ответственности и процессами правосудия переходного периода. Тем не менее, эти задачи не будут рассматриваться в настоящем документе более подробно, чем того требуют вопросы розыска пропавших без вести.

РУКОВОДЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ 5 ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОМПЛЕКСНОГО ХАРАКТЕРА ПРИНИМАЕМЫХ МЕР: СУЩЕСТВУЮЩИЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ И ОРГАНИЗАЦИИ, ЗАНИМАЮЩИЕСЯ ПРОПАВШИМИ БЕЗ ВЕСТИ

Данное руководящее положение содержит обзор акторов, которые могут прямо или косвенно участвовать в выяснении участи и местонахождения пропавших без вести и удовлетворении потребностей их семей. В нем также подчеркиваются некоторые сложности практического характера, которые могут сказаться на принимаемых мерах, и подчеркивается важность проведения оценки имеющегося потенциала перед планированием деятельности механизма и выработкой необходимых мер.

РУКОВОДЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ 6 НАЦИОНАЛЬНАЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА, РЕГУЛИРУЮЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО РОЗЫСКУ ПРОПАВШИХ БЕЗ ВЕСТИ

В данном руководящем положении содержатся рекомендации по обеспечению того, чтобы национальные правовые и политические базы, регулирующие деятельность в отношении пропавших без вести, эффективно и в соответствии с применимыми международными, региональными и национальными обязательствами решали проблемы пропавших без вести и их семей. Некоторые из их возможных задач включают в себя: предотвращение безвестного исчезновения людей, розыск пропавших без вести, деятельность по извлечению останков и достойному обращению с ними, а также удовлетворение потребностей семей пропавших без вести лиц.

РУКОВОДЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ 7 УЧАСТИЕ СЕМЕЙ И СЕМЕЙНЫХ АССОЦИАЦИЙ

В данном руководящем положении подчеркивается важность привлечения к работе механизма семей пропавших без вести лиц и дается обзор функций, которые могут выполнять такие семьи. В нем рассматривается создание семейных ассоциаций и их деятельность и описываются возможности, которые можно изучить, а также некоторые трудности, которые может быть необходимо преодолеть.

РУКОВОДЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ 8 РАБОТА С ДАННЫМИ И ИНФОРМАЦИЕЙ О ПРОПАВШИХ БЕЗ ВЕСТИ

Данное руководство содержит обзор общих задач, лежащих в основе создания системы управления данными и информацией в рамках механизма, и излагает ключевые аспекты обработки данных и информации в соответствии с принципом «не навреди» и применимыми нормами и стандартами, регулирующими защиту данных.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	9
РУКОВОДЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ 1:	11
НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПО РОЗЫСКУ ПРОПАВШИХ БЕЗ ВЕСТИ ЛИЦ: ПОДХОД, УЧИТЫВАЮЩИЙ МЕСТНЫЕ РЕАЛИИ, И МАНДАТ	
1. Кто является пропавшим без вести?.....	12
2. Национальные механизмы по розыску пропавших без вести лиц	12
3. Подход, учитывающий местные реалии	13
4. Потребность в нормативно-правовой базе.....	14
5. Основные элементы мандата.....	14
a. Задачи	14
b. Организационная структура механизма и координация его деятельности с другими учреждениями	17
c. Полномочия и правовой статус механизма и его сотрудников	19
d. Вопросы представительства и участия	19
РУКОВОДЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ 2:.....	21
ПРИНЦИПЫ И ПРЕДПОСЫЛКИ СОЗДАНИЯ УСПЕШНОГО МЕХАНИЗМА	
1. Создание и функционирование механизма должно обеспечивать участие и ключевую роль семьям пропавших без вести	22
2. Механизм должен соблюдать принцип недопустимости дискриминации и создавать равные возможности для всех семей	23
3. Механизм должен заручиться доверием семей. Он должен быть открытым и прозрачным, регулярно сообщать семьям информацию о ходе розыска и актуальные сведения об их правах	23
4. Механизм должен иметь четкий мандат, созданный с учетом конкретных реалий, который можно обновлять в соответствии с изменениями ситуации	23
5. Механизм должен иметь возможность мобилизовать и обеспечивать политическую волю в долгосрочной перспективе, а также участие, доверие и поддержку со стороны различных заинтересованных сторон	26
6. Механизм должен иметь все необходимое для устойчивого функционирования, в том числе кадровые и финансовые ресурсы, инфраструктуру и оборудование	26
РУКОВОДЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ 3:.....	27
ПОТРЕБНОСТИ СЕМЕЙ ЛИЦ, ПРОПАВШИХ БЕЗ ВЕСТИ	
1. Введение	28
2. Оценка потребностей семей.....	29
3. Разработка стратегии удовлетворения потребностей семей	29
4. Потребности семей лиц, пропавших без вести	30
a. Потребность знать об участии и местонахождении пропавших без вести лиц... ..	30
b. Потребность получения информации о процессах розыска и установления принадлежности останков.....	30
c. Необходимость получения психологической и социально-психологической поддержки.....	31
d. Потребность в правовой и административной поддержке, в том числе в информации о правах и процедурах	32

e. Потребность в экономической и финансовой поддержке	32
f. Потребность в истине и правосудии	32
g. Потребность в проведении похорон или поминальных обрядов	33
h. Потребность в признании и возмещении причиненного ущерба и в уважении к памяти пропавших без вести	33

РУКОВОДЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ 4:..... 35
ОЦЕНКА ПОЛИТИЧЕСКОЙ ОБСТАНОВКИ, МОБИЛИЗАЦИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВОЛИ

1. Введение	36
2. Определение политической воли	36
3. Политическая воля как необходимое условие создания механизма	37
4. Когда политической воли нет	38
5. Оценка и укрепление политической воли	38
a. Анализ политической обстановки	38
b. Показатели для оценки политической воли	39
c. Выявление, регистрация и анализ соответствующих акторов	40
d. Выявление направлений и практических действий в сфере привлечения к участию	40

РУКОВОДЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ 5:..... 43
ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОМПЛЕКСНОГО ХАРАКТЕРА ПРИНИМАЕМЫХ МЕР: СУЩЕСТВУЮЩИЕ
ОРГАНЫ ВЛАСТИ И ОРГАНИЗАЦИИ, ЗАНИМАЮЩИЕСЯ ПРОПАВШИМИ БЕЗ ВЕСТИ

1. Проведение оценки	44
2. Выводы по итогам оценки	44
3. Государственные учреждения и другие акторы, участвующие в выяснении участи и местонахождения пропавших без вести	45
4. Ситуации, в которых государства действовать не могут	47
5. Практические трудности, влияющие на работу государственных учреждений	48

РУКОВОДЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ 6:..... 51
НАЦИОНАЛЬНАЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА, РЕГУЛИРУЮЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
ПО РОЗЫСКУ ПРОПАВШИХ БЕЗ ВЕСТИ ЛИЦ

1. Обеспечение адекватной национальной нормативно-правовой базы	52
2. Создание правовой базы для работы механизма	56

РУКОВОДЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ 7:..... 57
УЧАСТИЕ СЕМЕЙ И СЕМЕЙНЫХ АССОЦИАЦИЙ

1. Введение	58
2. Важность участия семей	58
a. Обеспечение целевого, адекватного и эффективного подхода к удовлетворению потребностей семей	58
b. Обеспечение обмена информацией	58
c. Обеспечение принятия местным населением	59
3. Возможная роль семей в механизме	59
4. Ассоциации семей	60

5. Деятельность ассоциаций семей для содействия работе механизма	61
a. Защита интересов и представительство	61
b. Поддержка участников и предоставление доступа к поддержке, оказываемой государством и другими акторами	62
c. Увековечение памяти и примирение	63
6. Обеспечение эффективного участия семьи	64

РУКОВОДЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ 8:.....67

РАБОТА С ДАННЫМИ И ИНФОРМАЦИЕЙ, КАСАЮЩИМИСЯ ПРОПАВШИХ БЕЗ ВЕСТИ

1. Введение	68
2. Управление данными и информацией в рамках национального механизма..	69
a. Систематизация источников	70
b. Стандартный порядок действий	71
c. Рабочие процессы, роли и обязанности.....	72
3. Составление списка пропавших без вести лиц и сбор данных и информации	72
4. Хранение и обработка информации и данных.....	76
a. Хранение информации и данных.....	77
b. Обработка информации и данных.....	77
5. Анализ информации и данных	80

ВВЕДЕНИЕ

Сотни тысяч людей по всему миру числятся пропавшими без вести в результате вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия, стихийных бедствий и миграции. К их числу относятся жертвы преступных действий, например насильственных исчезновений. Существующие национальные учреждения часто не имеют достаточных полномочий или ресурсов, чтобы заниматься этой проблемой. В связи с этим следует рассмотреть возможность создания специальных национальных механизмов по розыску пропавших без вести для выяснения участи и местонахождения этих лиц и оказания поддержки их семьям.

Незнание того, что стало с родными и где они находятся, — одна из самых глубоких ран, которые оставляет вооруженный конфликт. Если пустить дело на самотек, пострадать могут не только родственники пропавших без вести, но и местные сообщества и все общество в целом, что может стать препятствием для достижения мира и для процесса примирения. Людям нужно знать, какая судьба постигла их близких, живы они или умерли. Это право закреплено как в международном гуманитарном праве (МГП), так и в международном праве прав человека (МППЧ). Реализация этого права требует участия целого ряда различных субъектов и заинтересованных сторон.

В последние десятилетия были созданы различные национальные и международные механизмы, призванные повысить эффективность усилий по розыску пропавших без вести. Хотя эти механизмы различаются по своей форме и результативности, некоторые из них доказали свою эффективность в выяснении участи пропавших без вести лиц и предоставлении защиты и поддержки этим лицам и их семьям.

Для целей настоящего документа термин «механизм» означает все национальные учреждения, комиссии и другие структуры и процессы, созданные соответствующими властями для выяснения участи и местонахождения пропавших без вести лиц в каждом конкретном случае и оказания поддержки их семьям. Помимо этой гуманитарной задачи, механизмы могут иметь и другие, в том числе связанные с привлечением виновных к ответственности и процессами правосудия переходного периода. Тем не менее, эти задачи не будут рассматриваться в настоящем документе более подробно, чем того требуют вопросы розыска пропавших без вести.

В июне 2019 г. Совет Безопасности Организации Объединенных Наций (СБ ООН) подчеркнул важность механизмов в своей Резолюции 2474, указав на необходимость «принимать все надлежащие меры для активного розыска пропавших без вести лиц» и укреплять «роль и потенциал существующих национальных, региональных и международных механизмов»². Он призвал государства-члены обмениваться опытом и передовыми методами работы, которые могли бы лечь в основу всесторонних усилий по розыску лиц, пропавших без вести в связи с вооруженными конфликтами.

Тем не менее, несмотря на все вышесказанное, на сегодняшний день существует слишком мало согласованных стандартов или руководящих документов, из которых государства и другие субъекты могли бы почерпнуть сведения о создании или усилении таких механизмов.

На этом фоне в октябре 2019 г. в Никосии (Кипр) собрались специалисты-практики, эксперты и представители семей пропавших без вести лиц со всего мира, чтобы поделиться друг с другом соображениями и опытом, полученным в ходе работы с подобными механизмами по розыску лиц, пропавших без вести в результате вооруженных конфликтов

² Резолюция 2474 СБ ООН, 11 июня 2019 г.

и других ситуаций насилия. **Совещание экспертов** стало ценной возможностью для плодотворного обмена мнениями и знаниями. Оно позволило участникам выявить общие принципы и моменты, которые, как представляется, служат залогом эффективной работы механизмов по розыску пропавших без вести. Хотя участники признали, что единого рецепта на все случаи жизни не существует, они согласились с необходимостью создания практического руководства и инструментов, которые стали бы подспорьем для учреждения и функционирования таких механизмов, и выразили готовность участвовать в их разработке. Хотя в данных руководящих положениях речь идет в основном о национальных механизмах, рекомендации, содержащиеся в нескольких положениях, относятся в равной степени и к другим механизмам, например координационным, которые учреждаются бывшими сторонами в вооруженном конфликте.

Большую роль в разработке руководящих положений сыграл активный диалог с представителями механизмов и экспертами-практиками из различных сфер. Кроме того, в основу положений лег опыт Международного Комитета Красного Креста (МККК), накопленный за десятилетия консультирования по данному вопросу таких механизмов и работы с ними. Следует надеяться, что данные положения помогут государствам и другим субъектам более эффективно решать вопросы, связанные с розыском пропавших без вести³.

³ Следующие руководящие положения будут опубликованы позже:
Руководящее положение 9: Розыск: принципы и комплексный подход
Руководящее положение 10: Розыск: процесс опознания
Руководящее положение 11: Координация между розыском и уголовным расследованием.



РУКОВОДЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ 1

НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПО РОЗЫСКУ ПРОПАВШИХ БЕЗ ВЕСТИ ЛИЦ: ПОДХОД, УЧИТЫВАЮЩИЙ МЕСТНЫЕ РЕАЛИИ, И МАНДАТ



Центральное
агентство по
розыску



МККК



У механизма должен быть четкий мандат, позволяющий выяснять участь и местонахождение пропавших без вести лиц и удовлетворять потребности их семей полностью, эффективно и с заделом на будущее.

Данное руководящее положение посвящено влиянию местных реалий на учреждение, сферу деятельности и порядок функционирования национальных механизмов по розыску пропавших без вести. В нем объясняется важность четкого мандата и освещаются ключевые аспекты таких механизмов, включая их задачи, организационную структуру, отношения с другими органами власти, полномочия, правовой статус и состав участников.

1. КТО ЯВЛЯЕТСЯ ПРОПАВШИМ БЕЗ ВЕСТИ?

Обстоятельства, при которых люди пропадают без вести, бывают очень разными. Например, вооруженные конфликты могут привести к массовым перемещениям населения, в результате чего люди пропадают без вести, так как у них может не быть необходимых средств связи или они могут быть разлучены с семьей на путях миграции. Мигранты могут пропадать без вести, когда не имеют возможности или решают не выходить на связь с родственниками в том числе, когда они содержатся под стражей. Лица из состава вооруженных сил или негосударственных вооруженных групп могут пропасть без вести в ходе военных действий. Умершие, тела которых были брошены, захоронены в спешке или подверглись ненадлежащему обращению, что сделало идентификацию сложной или невозможной, также могут числиться пропавшими без вести. То же самое может происходить и с людьми, которые были захвачены, задержаны или похищены и содержатся без связи с внешним миром или в тайных местах.

В международном праве отсутствует юридическое определение лица, пропавшего без вести. Для целей настоящего документа пропавшее без вести лицо — это человек, от которого у его родственников нет вестей и (или) который на основании достоверной информации был объявлен исчезнувшим в связи с вооруженным конфликтом, иной ситуацией насилия или любой другой ситуацией, которая может требовать вмешательства компетентного органа государственной власти⁴. Под это определение подпадают и жертвы насильственных исчезновений.

В этом определении пропавших без вести нет ограничений по времени и не существует презумпции смерти. Следовательно, люди считаются пропавшими без вести с того момента, как их родственники сообщают об их безвестном исчезновении: таким образом, не предусмотрено периода ожидания, по истечении которого лицо признается пропавшим без вести. Лица перестают считаться пропавшими без вести после того, как их родственники получили достаточную, надежную и достоверную информацию об их судьбе и местонахождении.

2. НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПО РОЗЫСКУ ПРОПАВШИХ БЕЗ ВЕСТИ ЛИЦ

Для целей настоящего документа термин «механизм» означает все учреждения, комиссии или другие структуры и процессы, учрежденные соответствующими властями с гуманитарной целью — для выяснения участи и местонахождения пропавших без вести лиц в каждом конкретном случае и оказания поддержки их семьям. Механизмы могут также

⁴ Данное определение основано на определении, содержащемся в издании «Пропавшие без вести. Руководство для парламентариев», МККК, Женева, 2009 г.

решать и другие задачи, в том числе связанные с привлечением виновных к ответственности и с правосудием переходного периода⁵. Во всех случаях следует стараться обеспечивать взаимодополняемость между различными задачами.

Механизмы могут учреждаться в ходе текущих вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия, после конфликтов и даже для решения проблем, возникших несколько десятилетий назад.

Национальные механизмы по розыску пропавших без вести лиц были учреждены в Боснии и Герцеговине, Колумбии, Косово*, Ливане, Мексике, Перу, Сальвадоре, Сербии, на территории Украины, в Хорватии, Шри-Ланке, ЮАР и в других странах. Кроме того, ряд механизмов был создан для координации усилий бывших сторон в вооруженных конфликтах по розыску пропавших без вести, например, после вооруженных конфликтов в Боснии и Герцеговине, между Хорватией и Сербией; на Кипре; после конфликта в Косово 1998–1999 гг.; после войны в Персидском заливе 1991 г. и вооруженного конфликта между Ираном и Ираком, а также после конфликтов 1992–1993 гг. в Абхазии и 2008 г. в Южной Осетии. В данных руководящих положениях речь идет в основном о национальных механизмах, хотя они во многом актуальны и для координационных механизмов.

3. ПОДХОД, УЧИТЫВАЮЩИЙ МЕСТНЫЕ РЕАЛИИ

Вышеупомянутые механизмы, в том числе их мандаты, подходы к работе и то, насколько успешна их деятельность, значительно отличаются друг от друга, отражая исторические, политические, социально-экономические, культурные, правовые и институциональные реалии в каждом конкретном случае.

К числу основных аспектов, позволяющих определить, чего можно достичь в рамках механизма и может ли он быть эффективным, относятся:

Наращивание потенциала

Розыск и опознание пропавших без вести лиц и удовлетворение потребностей их семей требует широкого диапазона возможностей. Важным критерием при создании механизма будет то, насколько власти способны обеспечить эти возможности.

Доверие к учреждениям

Уровень доверия к таким органам власти, как военные, судебные, правоохранительные и судебно-медицинские, часто обусловлен событиями, имевшими место в прошлом. В ситуациях вооруженных конфликтов и в других ситуациях насилия население в целом или отдельные его категории могут испытывать недоверие к властям или бояться их. В таких случаях велика вероятность того, что эти настроения скажутся на сотрудничестве населения с механизмом и на доверии населения к его работе.

Социально-политическая сплоченность и политическая воля

Лица, ответственные за безвестные исчезновения, могут обладать, а могут и не обладать властью. Круги, роль которых имеет критически важное значение, могут не поддержать усилия по решению вопросов, связанных с прошлым, в том числе относящихся к проблеме пропавших без вести лиц. В таких ситуациях выяснять участь и местонахождение про-

Механизм должен соответствовать характеру и количеству рассматриваемых дел, потребностям и ожиданиям семей и общей социальной, культурной, институциональной, правовой и политической обстановке в стране.

⁵ Тем не менее эти задачи не будут рассматриваться в настоящем документе более подробно, чем того требуют вопросы розыска пропавших без вести.

* Названия и обозначения, используемые в данном издании, не подразумевают официального одобрения, не являются выражением политического мнения со стороны МККК и не наносят ущерба претензиям на суверенитет над упомянутыми территориями.

павших без вести лиц обычно бывает более сложно, а сама эта деятельность приобретает деликатный характер. Это справедливо и в отношении процессов привлечения виновных к ответственности.

Если дело пустить на самотек, эти и другие соображения будут влиять на объем задач, которые ставит перед собой механизм. Они также могут отразиться на уровне автономности механизма и полномочиях, которыми он будет наделен, например в плане доступа к информации, доступа к определенным местам или полномочий обязывать свидетелей давать показания, и сказаться на конфиденциальности информации, которую получает механизм. В связи с этим при желании создать механизм следует продумать стратегии, которые позволили бы решить приведенные выше вопросы на ранней стадии.

4. ПОТРЕБНОСТЬ В НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЕ

Механизм не может существовать без мандата; обычно его предоставляют путем принятия соответствующей нормативно-правовой базы.

Мандат должен предоставляться в рамках национальной нормативно-правовой базы, на которой учреждается механизм. Помимо мандата, нормативно-правовая база, в рамках которой учреждается механизм, должна содержать следующие критически важные элементы: задачи механизма, его структуру, порядок управления и функции, полномочия и статус (в том числе его сотрудников) и его ресурсное обеспечение. Кроме того, когда это целесообразно, в нормативно-правовой базе должны быть прописаны положения о представительстве и участии различных категорий населения, в том числе семей пропавших без вести лиц.



Среди национальных механизмов по розыску пропавших без вести, созданных на основании законодательного акта, можно выделить:

Мексика: «Общий закон о насильственных исчезновениях, исчезновениях по вине отдельных лиц и национальной системе розыска» вступил в силу в 2018 г., с учреждением Национальной комиссии по розыску.

Украина: Комиссия по вопросам лиц, пропавших без вести при особых обстоятельствах, была учреждена в соответствии с законом Украины 2018 г. «О правовом статусе лиц, пропавших без вести».

В некоторых обстоятельствах использовались другие процедуры:

Рабочая группа **ЮАР** по вопросам пропавших без вести была учреждена в соответствии с рекомендациями комиссии ЮАР по установлению фактов и примирению, которая постановила, что правительство должно учредить рабочую группу при государственной прокуратуре для дальнейшего выяснения участи и местонахождения пропавших без вести в связи с политическими обстоятельствами в период между 1960 и 1994 гг. и по возможности собрать их останки.

5. ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ МАНДАТА

В соответствии с вышеперечисленным необходимо рассмотреть следующие элементы:

а. Задачи

Описание механизма должно включать в себя, в частности, ответы на следующие вопросы:

i) Кого разыскивает этот механизм?

Мандат должен описывать юрисдикцию механизма/виды рассматриваемых им дел. Он может быть сформулирован либо широко, либо в отношении конкрет-

ного вооруженного конфликта или события, периода, региона или географического района, категории исчезновений или любого сочетания вышеуказанных элементов, на которые он распространяется. Нельзя забывать о том, что границы между различными категориями безвестных исчезновений часто бывают нечеткими. Следовательно, крайне важно, чтобы мандаты различных органов, участвующих в этой деятельности, были четкими и не дублировали друг друга в какой бы то ни было степени и чтобы был принят стандартный порядок действий, в частности, по таким вопросам, как юрисдикция, процессы и обмен информацией.



Босния и Герцеговина

Закон «О лицах, пропавших без вести», статья 2 — определения

1. «Лицо, пропавшее без вести, — лицо, от которого у его родственников нет известий и (или) которое на основании достоверной информации числится безвестно исчезнувшим в связи с вооруженным конфликтом, имевшим место на территории бывшей Социалистической Федеративной Республики Югославия. Настоящий закон применяется к лицам, пропавшим без вести в период с 30 апреля 1991 г. по 14 февраля 1996 г.»*.

Украина

Закон Украины «О правовом статусе лиц, пропавших без вести», статья 3 «Сфера действия Закона»

«Настоящий Закон распространяется на общественные правоотношения, связанные с приобретением правового статуса лиц, пропавших без вести в условиях вооруженного конфликта, в связи с военными действиями, беспорядками внутри страны, чрезвычайными ситуациями природного или техногенного характера, другими событиями, которые могут вызвать массовую гибель людей, а также лиц, пропавших без вести при любых других обстоятельствах»*.

* Неофициальный перевод.



ii) Какие задачи стоят перед механизмом?

В мандате механизма должны быть прописаны, как минимум, полномочия и функции, необходимые для выяснения участи и местонахождения пропавших без вести лиц и оказания помощи их семьям.



Колумбия: Указ о создании группы розыска пропавших без вести

В числе прочего, в статье 5 прописаны следующие функции и полномочия*:

- Сбор всей необходимой информации для розыска, определения местонахождения и установления личности пропавших без вести лиц и составления списка пропавших без вести.
- Разработка и выполнение национального плана и соответствующих региональных планов розыска, определения местонахождения, установления принадлежности и достойного возвращения останков пропавших без вести лиц.
- Координация и содействие при практической поддержке Национального института судебной медицины и судебно-медицинских исследований (НИСМСМИ) и других государственных организаций, в розыске, определении местонахождения, извлечении, установлении принадлежности и достойном возвращении останков пропавших без вести лиц.
- Гарантия участия родственников пропавших без вести в розыске, определении местонахождения, извлечении, установлении принадлежности и достойном возвращении останков пропавших без вести лиц.
- Содействие межучрежденческой координации в области предоставления консультаций и оказания социально-психологической поддержки семьям пропавших без вести лиц.
- Предоставление ближайшим родственникам подробного официального отчета с полученной информацией о том, что случилось с пропавшими без вести лицами.
- Предоставление подробных отчетов с информацией о том, что случилось с людьми, которые числятся пропавшими без вести, Комиссии по установлению истины, сосуществованию и неповторению нарушений.
- Публичная и периодическая (не реже одного раза в полгода) отчетность о деятельности в сфере розыска, определения местонахождения, извлечения, установления принадлежности и достойного возвращения останков пропавших без вести лиц.

* Неофициальный перевод.



Сальвадор: Указ № 5 от 15 января 2010 г. о создании Национальной комиссии по розыску девочек и мальчиков, пропавших без вести во время вооруженного конфликта в Сальвадоре — статья 3* (краткое содержание статьи приведено ниже)

- a) Проводить расследование во исполнение своих официальных обязанностей или по запросу любого лица и получать информацию об исчезновениях девочек и мальчиков.
- b) Содействовать осуществлению прав жертв на истину путем обеспечения осуществления процедур розыска пропавших без вести детей.
- c) Обеспечивать сохранение и защиту права на установление личности тех, кто стал жертвами исчезновений.

- d) Инспектировать документацию или архивы государственных учреждений исполнительной власти. [...]
- e) Способствовать гарантированию восстановления семейных отношений между лицом, пропавшим без вести в детском возрасте, и его родной семьей.
- f) Способствовать координации с государственными учреждениями и участием частных, национальных и международных организаций. [...]
- g) Требовать у компетентных властей заблаговременного принятия мер предосторожности с целью гарантировать права детей, ставших жертвами исчезновений, а также сохранять актуальную информацию, которая подвергается опасности изменения, уничтожения или сокрытия.
- h) Поддерживать постоянный контакт с сообществом лиц, ставших жертвами исчезновений в детском возрасте, чтобы знать их потребности и проблемы и предоставлять им всестороннюю помощь. [...]
- i) Проводить национальные кампании по повышению осведомленности о правах детей, ставших жертвами исчезновений, и проводить образовательные мероприятия по этим правам.
- j) Составлять регулярные публичные доклады о результатах работы Комиссии.
- k) Содействовать соблюдению прав потерпевших на доступ к правосудию, передавая генеральному прокурору Республики и компетентным властям актуальную информацию об уголовных преступлениях, которые попадают в поле зрения Комиссии при осуществлении ее мандата.

* Неофициальный перевод.

iii) Каков срок действия мандата, предоставляемого механизму?

Мандат механизма может быть специальным и ограниченным во времени, бессрочным — действующим до тех пор, пока не будут установлены участь и местонахождение пропавших без вести лиц, — или действовать до учреждения постоянного органа. На практике время, которое требуется для расследования количества дел, подпадающих под мандат конкретного механизма, при его создании часто очень сильно недооценивается. Следовательно, необходимо стараться избегать нереалистичных ожиданий.



- [Указ](#), о создании Группы розыска пропавших без вести (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas) в **Колумбии** наделяет ее мандатом на 20 лет с возможностью продления (статья 1).
- В **Косово** Правительственная комиссия по пропавшим без вести была учреждена на неопределенный период времени. Ее работа прекратится, когда будет выполнен ее мандат, как гласит [закон № 04/L-023](#) «О пропавших без вести» 2011 г. и постановление № 15/2012 «О работе правительственной комиссии по пропавшим без вести» от 10 июля 2012 г.

b. Организационная структура механизма и координация его деятельности с другими учреждениями

Розыск и опознание пропавших без вести и удовлетворение потребностей их семей — сложные процессы, которые могут потребовать конфиденциальности, а также участия и взаимодействия судебных, следственных и судебно-медицинских органов и других учреждений и заинтересованных сторон. В эти процессы могут быть вовлечены негосударственные структуры, как национальные, так и международные, обладающие конкретными ресурсами и экспертными знаниями и опытом, которые могут быть использованы в работе механизма.

В целях выполнения вышеуказанных задач следует провести оценку потенциала существующих структур и процессов, как с практической, так и с политической точки зрения (в том числе доверия к ним и их независимости).

Затем необходимо принять решение о том, можно ли их укрепить, чтобы восполнить выявленные пробелы при условии их надлежащей координации, или же необходимо создать новые структуры в рамках механизма.

Мандат и задачи механизма должны отражать выявленные пробелы, обеспечивать координацию и не допускать ни частичного, ни полного дублирования функций и оптимизировать знания, опыт, возможности и ресурсы существующих учреждений.

Эти соображения будут определять форму и роль будущего механизма независимо от того, будет ли это комиссия, выполняющая функции координатора, объединенное регистрационное бюро, которое может сводить воедино и обрабатывать всю информацию по пропавшим без вести лицам и останкам неустановленной принадлежности, специальная структура по работе с конкретными случаями безвестных исчезновений или отдельное учреждение широкого профиля. Кроме того, необходимо четко определить и описать связь и взаимодействие механизма с другими органами власти и учреждениями. В связи с этим следует предполагать, что чем более высокое место занимает механизм в государственной структуре, тем больше у него шансов преуспеть в выполнении своего мандата.



Колумбийская Группа розыска пропавших без вести разработала [схему](#) своего организационного устройства.

Ливан — закон 105 «О лицах, пропавших без вести и подвергшихся насильственным исчезновениям»*

Статья 7 «Обязанность сотрудничать и осуществлять обмен»

«Компетентные органы власти должны обмениваться информацией, касающейся установления участи и личности пропавших без вести и подвергшихся насильственным исчезновениям лиц, и предоставлять такую информацию Комиссии». Чтобы сделать розыск пропавших без вести и подвергшихся насильственным исчезновениям лиц более эффективным, компетентные органы власти Ливана должны сотрудничать с Международным Комитетом Красного Креста (МККК), Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКБ ООН), Комиссией, Ливанским Красным Крестом и любыми другими гуманитарными организациями в соответствии с мандатом каждой из них».

Косово — закон «О пропавших без вести»*

Статья 8 (1) «Правительственная комиссия по пропавшим без вести»

«Комиссия — правительственный орган, который осуществляет управление деятельностью, надзор за ней, ее согласование и координацию с местными и международными организациями, сотрудничает со структурами и международными организациями и другими заинтересованными сторонами в вопросах выяснения участи лиц, пропавших без вести в результате войны 1998—1999 гг., независимо от их этнического происхождения, вероисповедания, военного или гражданского статуса».

* Неофициальный перевод.

с. Конкретные полномочия и правовой статус механизма и его сотрудников

Розыск пропавших без вести лиц часто требует доступа к закрытой информации, свидетелям, в том числе государственным должностным лицам, а также физического доступа к определенным местам для ведения поисков. Механизмы могут также пожелать обеспечить конфиденциальность свидетелям или осуществлять полномочия, позволяющие принимать меры принудительного характера, например получать свидетельские показания или доступ к информации. Наконец, в своей деятельности механизмы и их сотрудники могут нуждаться в защите от вмешательства, в том числе со стороны других государственных учреждений.



Перу — закон «О розыске лиц, пропавших без вести в период насилия 1980–2000 гг.»*

Обязанность сотрудничать и защищать информацию — статья 13: «Министерство юстиции и прав человека запрашивает информацию, которую оно считает необходимой для целей осуществления настоящего Закона, у государственных структур и компетентных частных компаний, которые должны осуществлять своевременное сотрудничество или оказывать помощь в предоставлении такой информации».

* Неофициальный перевод.

d. Вопросы представительства и участия

Представительство и участие категорий населения, чья роль имеет важное значение: не только семей лиц, пропавших без вести, но также политических, этнических или религиозных групп, государственных учреждений или гражданского общества, — могут играть определяющую роль в обеспечении легитимности работы механизма и повышении доверия к нему.



Босния и Герцеговина

Интересы членов семей пропавших без вести лиц представляет Консультативный совет Института пропавших без вести. В Консультативный совет входит шесть человек, назначенных на основе кандидатур, выдвинутых зарегистрированными в Боснии и Герцеговине ассоциациями семей пропавших без вести. Процедуры назначения обеспечивают этническое и гендерное равенство.



РУКОВОДЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ 2

ПРИНЦИПЫ И ПРЕДПОСЫЛКИ СОЗДАНИЯ УСПЕШНОГО МЕХАНИЗМА



Центральное
агентство по
розыску



МККК



Национальный механизм⁶ должен обеспечивать выполнение гуманитарных задач, а именно установления участи и местонахождения пропавших без вести и оказания помощи их семьям.

В данном руководящем положении рассматриваются основные принципы и предпосылки создания успешного механизма.

1. СОЗДАНИЕ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ДОЛЖНО ОБЕСПЕЧИВАТЬ УЧАСТИЕ И КЛЮЧЕВУЮ РОЛЬ СЕМЬЯМ ПРОПАВШИХ БЕЗ ВЕСТИ

Необходимо выслушивать членов семей и учитывать их мнение, чтобы обеспечить в задачах, стоящих перед механизмом, правильное отражение их прав, потребностей и факторов, вызывающих их обеспокоенность.

Механизм должен поощрять и обеспечивать как можно более активное участие семей наряду с соответствующими органами власти, экспертами, местными ассоциациями и неправительственными организациями (НПО) в разработке и осуществлении мер по розыску и в удовлетворении их потребностей в более широком смысле.

С самого начала работы механизма необходимо поставить четкие задачи в сфере предоставления эффективной поддержки семьям, взаимодействия с ними и другой деятельности в их интересах, а также предложить им безопасные и эффективные каналы связи.



Перу

В 2018 г. перуанские власти создали рабочую группу в соответствии с министерской резолюцией 0373-2018-JUS в поддержку выполнения закона «О розыске лиц, пропавших без вести в период насилия 1980—2000 гг.» (закон № 30470). Мандат рабочей группы был возобновлен в 2020 г. [Министерской резолюцией 0269-2020-JUS](#). В рабочую группу входят представители министерства юстиции, министерства здравоохранения, генеральной прокуратуры, МККК и девяти различных НПО, действующих в сфере прав человека, а также ассоциаций семей. Это обеспечивает семьям пропавших без вести возможность участия и позволяет им пользоваться официальными каналами связи.



Более подробную информацию можно найти в следующих руководящих положениях:



⁶ Для целей настоящего документа термин «механизм» означает все национальные учреждения, комиссии и другие структуры и процессы, созданные соответствующими властями для выяснения участи и местонахождения пропавших без вести лиц в каждом конкретном случае и оказания поддержки их семьям. Помимо этой гуманитарной задачи, механизмы могут иметь и другие, в том числе связанные с привлечением виновных к ответственности и процессами правосудия переходного периода. Тем не менее, эти задачи не будут рассматриваться в настоящем документе более подробно, чем того требуют вопросы розыска пропавших без вести.

2. МЕХАНИЗМ ДОЛЖЕН СОБЛЮДАТЬ ПРИНЦИП НЕДОПУСТИМОСТИ ДИСКРИМИНАЦИИ И СОЗДАВАТЬ РАВНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ ВСЕХ СЕМЕЙ

Пропавшие без вести и их семьи имеют право на равную правовую защиту. Они должны пользоваться защитой от любой дискриминации по таким признакам, как раса, цвет кожи, пол, возраст, язык, вероисповедание, политические или иные убеждения, культурные убеждения или практики, имущественное, сословное или иное положение, сексуальная ориентация, этническое или социальное происхождение или инвалидность.



Шри-Ланка

Постановление Управления по вопросам пропавших без вести лиц

Статья 14

В рамках своих полномочий в соответствии с данным Актом Управление по вопросам пропавших без вести лиц (УВПВЛ) следит за тем, чтобы права пропавших без вести лиц и их родственников удовлетворялись на основе равенства, вне зависимости от их статуса и без дискриминации на каких бы то ни было основаниях.

3. МЕХАНИЗМ ДОЛЖЕН ЗАРУЧИТЬСЯ ДОВЕРИЕМ СЕМЕЙ. ОН ДОЛЖЕН БЫТЬ ОТКРЫТЫМ И ПРОЗРАЧНЫМ, РЕГУЛЯРНО СООБЩАТЬ СЕМЬЯМ ИНФОРМАЦИЮ О ХОДЕ РОЗЫСКА И АКТУАЛЬНЫЕ СВЕДЕНИЯ ОБ ИХ ПРАВАХ

Механизм должен сообщать семьям как можно больше информации, чтобы не продлевать их страдания, когда этого можно избежать. Он должен держать семьи и местные сообщества в курсе своих усилий по розыску и опознанию, принятых решений и их последствий, а также сложностей и шансов на успех, в том числе объяснять, насколько вероятно, что пропавших без вести найдут живыми.

Механизм должен информировать семьи об их правах, в том числе в том, что касается привлечения к ответственности виновных в исчезновении их близких. Количество и качество информации, предоставляемой семьям, имеет большое значение как для эффективного удовлетворения их потребностей, так и для формирования их ожиданий от процесса. Информация должна сообщаться на понятном для них языке. Для эффективного взаимодействия с семьями необходимо назначить контактное лицо, чтобы семьи могли получать всю необходимую информацию. Это поможет выстроить доверительные отношения и добиться доверия семей к результатам розыска и опознания пропавших без вести лиц.

4. МЕХАНИЗМ ДОЛЖЕН ИМЕТЬ ЧЕТКИЙ МАНДАТ, СОЗДАННЫЙ С УЧЕТОМ КОНКРЕТНЫХ РЕАЛИЙ, КОТОРЫЙ МОЖНО ОБНОВЛЯТЬ В СООТВЕТСТВИИ С ИЗМЕНЕНИЯМИ СИТУАЦИИ

На работу механизма влияют местные социальные, этические, культурные, религиозные, правовые, экономические и политические реалии. Их следует учитывать при составлении мандата.

Необходимо тщательно оценивать ситуацию в стране, в том числе существующую правовую и институциональную структуру, соответствующую нормативно-правовую базу и процедуры, с целью выявления пробелов и проблемных областей в решении вопроса пропавших без вести. Мандат механизма должен восполнять выявленные пробелы и обеспечивать общую координацию при осуществлении его деятельности.

Основные факторы, такие как политическая воля, существующая нормативно-правовая база или доступность услуг по оказанию поддержки семьям могут меняться с течением времени. Следовательно, мандат механизма и выполняемые им функции должны быть гибкими и легко трансформируемыми, поскольку местные реалии и потребности семей меняются.



RECEIVED BY THE NATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS

Full name: _____
Family name: _____
Date of birth: _____
Place of birth: _____
Refugee camp/Dominion place: _____
Street: _____
Village, District or City: _____
Province/Country: _____

ICRC No: _____
Full name: _____
Family name: _____
Grandfather's name: _____
Mother's name: _____

ADDRESS: _____

NATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS
P.O. Box 1200, Geneva, Switzerland

В то же время при учреждении механизма необходимо как можно лучше продумать меры предосторожности, в идеале оформив их законодательно, для защиты механизма на случай менее благоприятного развития ситуации, в результате чего он может столкнуться с ограничениями или препятствиями в осуществлении своей деятельности, например, при изменении бюджета или полномочий, позволяющих принуждать свидетелей к даче показаний.



Более подробную информацию можно найти в следующих руководящих положениях:



Статус механизма относительно других государственных структур и предоставленные ему полномочия должны позволять ему обеспечивать интегрированный, междисциплинарный, межведомственный подход к решению проблемы пропавших без вести лиц и их семей.

Розыск и установление принадлежности останков пропавших без вести лиц и оказание поддержки их семьям требует межведомственного подхода и участия различных государственных структур.

Таким образом, механизму нужно обеспечить:

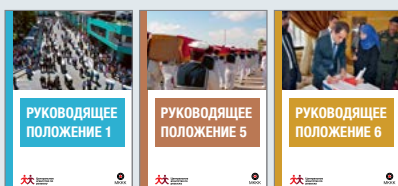
- адекватный состав участников, включающий представителей всех заинтересованных структур и органов;
- эффективную коммуникацию и координацию среди соответствующих государственных структур и других заинтересованных сторон;
- четко сформулированные обязанности на оперативном и политическом уровнях.

Механизм должен стремиться заручиться доверием семей и сообществ, для оказания поддержки которым он создавался. При работе с текущими или завершившимися вооруженными конфликтами и другими ситуациями насилия механизму может быть необходимо стать более независимым от других государственных учреждений.

Механизм должен быть наделен необходимыми полномочиями, например, возможностью получать необходимую информацию от соответствующих правительственных и неправительственных структур, включая судебные органы, что может помочь установить участь и местонахождение пропавших без вести лиц.



Более подробную информацию можно найти в следующих руководящих положениях:



5. МЕХАНИЗМ ДОЛЖЕН ИМЕТЬ ВОЗМОЖНОСТЬ МОБИЛИЗОВАТЬ И ОБЕСПЕЧИВАТЬ ПОЛИТИЧЕСКУЮ ВОЛЮ В ДОЛГОСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ, А ТАКЖЕ УЧАСТИЕ, ДОВЕРИЕ И ПОДДЕРЖКУ РАЗЛИЧНЫХ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН

Политическая воля жизненно необходима для создания и для долгосрочной и эффективной работы механизма. Она позволяет обеспечить необходимый бюджет и взаимодействие с властями, особенно в плане обмена информацией.

Доверие — как между сторонами в текущем или завершившемся вооруженном конфликте, властями и семьями, так и между враждовавшими в прошлом сообществами, — также чрезвычайно важно для того, чтобы механизм мог работать и добиваться результатов. Чтобы устанавливать доверительные отношения и гарантировать поддержку, необходимо обеспечить достаточный состав участников и возможность привлечения основных заинтересованных сторон к созданию и, при необходимости, к функционированию механизма.



Более подробную информацию можно найти в следующих руководящих положениях:



6. МЕХАНИЗМ ДОЛЖЕН ИМЕТЬ ВСЕ НЕОБХОДИМОЕ ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ, В ТОМ ЧИСЛЕ КАДРОВЫЕ И ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ, ИНФРАСТРУКТУРУ И ОБОРУДОВАНИЕ

При учреждении механизма власти должны обязаться выделять необходимые финансовые и кадровые ресурсы, инфраструктуру и оборудование в долгосрочной перспективе.

Механизмы должны стремиться адаптировать свои научные методы к имеющимся ресурсам, придерживаясь при этом международных научных стандартов передовой практики.

Если механизм не обладает достаточным количеством ресурсов, включая опыт и знания, следует рассмотреть возможность обращения за поддержкой к соответствующим сторонним структурам, включая международные и НПО, а также к другим механизмам.



РУКОВОДЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ 3

ПОТРЕБНОСТИ СЕМЕЙ ЛИЦ, ПРОПАВШИХ БЕЗ ВЕСТИ



Центральное
агентство по
розыску



МККК



Механизм⁷ должен ориентироваться на разнообразные потребности семей пропавших без вести лиц и ставить перед собой задачи, выполнение которых поможет эти потребности удовлетворить.

Данное руководящее положение объясняет, как механизм может поддерживать родственников пропавших без вести лиц. В нем подчеркивается важность проведения оценки для выявления особых трудностей, с которыми сталкиваются родственники пропавших без вести, их потребностей и ожиданий и дается краткий обзор того, в чем могут нуждаться люди, чьи близкие пропали без вести.

1. ВВЕДЕНИЕ

Как было признано, например, на Международном совещании правительственных и неправительственных экспертов по пропавшим без вести 2003 г., организованном МККК, у семей пропавших без вести лиц есть особые потребности. К ним относятся потребность в информации об участии и местонахождении пропавших без вести родственников, экономические, административные и правовые проблемы или потребность в правосудии. Им также могут быть необходимы социально-психологическая поддержка, признание их страданий и мероприятия по сохранению и увековечению памяти пропавших без вести. Пока эти потребности не будут удовлетворены, семьям пропавших без вести будет трудно вернуться к нормальной жизни.

Единого определения «семьи» не существует, однако ряд международных и региональных договорных органов и судов в сфере прав человека использует широкое толкование этого термина. Определение члена семьи пропавшего без вести человека, в принципе, может быть найдено в национальном законодательстве и должно допускать широкое толкование, быть гибким, соответствовать традициям и культурным ценностям каждого народа, а также ситуативным вариациям, учитывать длительную эмоциональную зависимость и взаимное принятие отношений.

Оно не должно ограничиваться чисто биологическими связями — следует учитывать и социальные. В него следует также включать (временных) приемных родителей или опекунов либо, в соответствующих случаях, дальних родственников или членов сообщества, если это предусмотрено местными обычаями. Всех детей, к которым относятся как к членам семьи, независимо от их правового статуса, необходимо признавать таковыми.

Пострадавшим в первую очередь является человек, который пропал без вести, однако эта трагедия затрагивает и многих других. До тех пор, пока родственники пропавшего без вести не узнают, что с ним произошло и где он находится, они обычно испытывают мучительные страдания. Их положение часто осложняется административными, правовыми и экономическими проблемами.

⁷ Для целей настоящего документа термин «механизм» означает все национальные учреждения, комиссии и другие структуры и процессы, созданные соответствующими властями для выяснения участи и местонахождения пропавших без вести лиц в каждом конкретном случае и оказания поддержки их семьям. Помимо этой гуманитарной задачи, механизмы могут иметь и другие, в том числе связанные с привлечением виновных к ответственности и процессами правосудия переходного периода. Тем не менее, эти задачи не будут рассматриваться в настоящем документе более подробно, чем того требуют вопросы розыска пропавших без вести.

В зависимости от ряда факторов, например пола, возраста, экономического положения, правового статуса и наличия или отсутствия инвалидности, члены семьи будут иметь различные потребности. Кроме того, имеет значение принадлежность к коренным народам, этническим и культурным группам, сообществам лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, трансгендеров и интерсексов. Любое взаимодействие с членами семьи, принадлежащими к таким группам, может потребовать особого подхода, опыта и знаний, чтобы одновременно обеспечить его эффективность, а также избежать дискриминации и не причинить вреда этим людям. Также необходимо учитывать, что уязвимость и дискриминация, которые могут помешать взаимодействию с такими членами семьи и поставить под угрозу их эффективное участие, могут быть вызваны несколькими причинами одновременно.

Механизм должен обеспечить удовлетворение этих разнообразных потребностей семей соответствующими местными или национальными структурами или удовлетворить их собственными силами. Во всех случаях, когда это возможно, механизм должен стремиться активно привлекать представителей семей к планированию и оказанию услуг. Чтобы понять, каковы особые трудности, потребности и ожидания семей, необходимо провести оценку их потребностей

2. ОЦЕНКА ПОТРЕБНОСТЕЙ СЕМЕЙ

Чтобы получить полное представление о потребностях семей пропавших без вести лиц, механизмы должны проводить соответствующую оценку. Такая оценка должна проводиться лицами, знакомыми с ситуацией и прошедшими подготовку по определению потребностей семей и их представлений о судьбе пропавших без вести близких. Скорее всего, такая оценка будет включать в себя беседы и фокус-группы с пострадавшими семьями, что позволит лучше понять их проблемы и их мнения о том, как улучшить их положение. Эта оценка должна также касаться вопросов безопасности и защиты.

В рамках оценки следует также определить, в какой степени соответствующие структуры, национальное законодательство, нормативные положения и административные процедуры могут помочь в удовлетворении потребностей семей. Кроме того, можно зафиксировать все соответствующие заинтересованные стороны и услуги, которые они оказывают. Это должно позволить механизму выявить пробелы и разработать соответствующую стратегию.

МККК опубликовал доклады об оценках потребностей семей, проведенных в [Бразилии](#), [Непале](#), на территории [Украины](#) и в [Шри-Ланке](#).

3. РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИИ ПО УДОВЛЕТВОРЕНИЮ ПОТРЕБНОСТЕЙ СЕМЕЙ

Стратегия по удовлетворению потребностей семей может включать в себя следующие мероприятия:

- шаги по оптимизации и координации деятельности различных государственных органов с целью обеспечить принятие эффективных мер для удовлетворения особых потребностей, обусловленных конкретными жизненными обстоятельствами семей пропавших без вести лиц;
- организация эффективной и прозрачной системы обмена информацией и направления семей пропавших без вести лиц в существующие структуры;
- предоставление некоторых услуг самим механизмом в случае, если существующие органы и структуры не могут обеспечить удовлетворение конкретных потребностей;
- повышение осведомленности, содействие признанию потребностей семей обществом и организация поддержки таких семей на местном уровне;
- содействие принятию или реформированию законов, нормативных положений, политики и процедур, позволяющих решать проблемы, с которыми сталкиваются семьи пропавших без вести лиц, и консультирование по этому вопросу.



В ходе оценки потребностей может появиться необходимость учитывать различные категории лиц из числа пострадавшего населения или даже различную динамику в самих семьях. Для примера возьмем оценку, проведенную в Нигерии в 2019 г. среди детей, разыскивающих пропавших без вести родителей, братьев или сестер. В ходе предыдущих бесед неоднократно отмечалось, что молодые люди не хотели высказывать свое мнение в присутствии других взрослых, или же взрослые отвечали вместо них. Для некоторых участников это стало первой возможностью поговорить о том, что их родственник пропал без вести, поскольку в семье это была болезненная тема.

4. ПОТРЕБНОСТИ СЕМЕЙ ЛИЦ, ПРОПАВШИХ БЕЗ ВЕСТИ

Крайне важно помнить о том, что потребности семей, даже проживающих в одном и том же регионе, могут различаться в зависимости от культурных, религиозных и социально-экономических факторов. Кроме того, потребности меняются с течением времени. В следующем списке перечисляются основные потребности, которые могут быть у семей пропавших без вести.

а. Потребность знать об участии и местонахождении пропавших без вести лиц

Людам необходимо получать информацию об участии и местонахождении пропавших без вести членов их семьи и иметь возможность восстанавливать и поддерживать с ними контакт. Если их родственник умер, им нужно знать дату, место, обстоятельства смерти и местонахождение его останков. Кроме того, им нужны знания о процессе, который позволил установить принадлежность останков их родственника (см. с. 28). Если останки не были найдены, родственники должны понимать, в чем причина этого.

б. Потребность в информации о процессе розыска и установления принадлежности останков

Семьям нужно регулярно получать четко и точно сформулированную информацию о ходе процесса розыска и установления принадлежности останков. Она должна включать в себя информацию о различных этапах процесса, начиная с момента регистрации дела и до момента обнаружения пропавшего без вести. Кроме того, семьи должны получать сведения о стратегиях, методах, сроках, правовых аспектах и сложностях процесса. Им необходимо сообщать обо всех возможных вариантах развития событий, чтобы они знали, чего можно ожидать. После установления принадлежности останков родственникам необходимо объяснить процесс, с помощью которого был достигнут этот результат.



На Кипре люди, разыскивающие своих пропавших без вести родственников, в последние сорок-пятьдесят лет стали запрашивать больше информации о различных процессах, применяемых для установления участия и местонахождения пропавших без вести, включая процессы расследования, розыска и установления принадлежности останков. Хотя в основном родственники черпают информацию из СМИ, они говорят, что предпочитают получать ее непосредственно из более надежного источника. По словам одного из них, «чтобы каждая семья могла сказать, что знает, как решается проблема пропавших без вести, нам нужно постоянно получать свежую информацию».

с. **Необходимость получения психологической и социально-психологической поддержки**

Безвестное исчезновение родственника приводит к целому ряду различных социально-психологических последствий. Постоянная неопределенность и невозможность нормального процесса горевания часто сопровождаются чувством страха, досады, беспомощности, вины и гнева.



Термин **«неопределенная потеря»** впервые был введен психологом **Полин Босс**. Она дает этому термину следующее определение: «ситуация неясной утраты, вызванная незнанием того, жив близкий человек или мертв, отсутствует он или присутствует». Это серьезно сказывается на психологическом благополучии семей, даже если ранее они не относились к категории уязвимых лиц. Близкие могут провести всю жизнь в поисках ответов, что очень часто приводит к их социальной и эмоциональной изоляции. Одно из основных преимуществ данной теории заключается в том, что она дает название той ситуации, в которой находится человек, переживающий горе без возможности примириться с утратой и которая приводит к его изоляции.

Неопределенная потеря может приводить к эмоциональной отчужденности, беспокойству, депрессии и другим психическим расстройствам и соматическим заболеваниям. Родственники часто сталкиваются с трудностями в своих семьях и в социальном окружении. Следовательно, им может понадобиться психологическая и социально-психологическая поддержка.



В **Уганде**, родственники эмоционально говорят о том, что они испытывают «квер квины»: на языке ачولي (племени, живущего на севере Уганды), это выражение означает, что их сердца обливаются кровью от тоски по пропавшим без вести близким. Некоторые из них жалуются на «пар» — головокружение от постоянных мыслей о судьбе пропавшего без вести родственника. Другие страдают необъяснимыми болями и нарушениями сна, связанными с психологическими потрясениями. Иногда они даже ощущают, что их преследуют духи пропавших без вести близких, так как, не имея останков родственника, близкие не могут правильно совершить погребальные обряды, которые позволили бы его душе обрести покой в загробном мире.

На **Шри-Ланке** родственники пропавших без вести отмечали, что никогда не рассказывают о своих проблемах окружающим, или говорят о них крайне редко. Им кажется, что другие не понимают их боли. Сочувствующие советуют им жить дальше и поверить в то, что их пропавший без вести родственник умер и уже не вернется. Из-за этого семьи пропавших без вести начинают отгораживаться от своего сообщества.

Постановление о политике в области розыска пропавших без вести в **Бразилии** гласит, что государство должно создавать программы психологической и социальной поддержки. Эти услуги оказываются преимущественно органами социального обеспечения и сетью социально-психологической поддержки. Управление государственной адвокатуры в Рио-де-Жанейро нанимает психологов и социальных работников, а правовые услуги оказываются пострадавшим лицам в координации с социально-психологическими и психологическими службами.

d. Потребность в правовой и административной поддержке, в том числе в информации о правах и процедурах

Если в национальной нормативно-правовой базе не проработан вопрос безвестного исчезновения, родственники могут столкнуться с различными проблемами правового и (или) административного характера и остаться без какой бы то ни было поддержки. Например, члены семьи пропавшего без вести могут не иметь возможности получать пенсию или другие социальные пособия, либо столкнуться с невозможностью осуществления своих прав в рамках договорного, имущественного и семейного права (в частности, это касается вступления в брак, опекуна, наследования). В связи с этим важно признание статуса пропавших без вести лиц на законодательном уровне, чтобы гарантировать и обеспечить непрерывный характер их правосубъектности и защитить их права и права их семей. Более того, необходимо предоставить семьям четкую и доступную информацию об их правах и о том, как ими воспользоваться.

e. Потребность в экономической и финансовой поддержке

Семьи пропавших без вести могут столкнуться с финансовыми проблемами, непосредственно связанными с безвестным исчезновением их близких, например, если пропавший без вести был кормильцем в семье, или из-за расходов, связанных с розыском. В результате они могут остаться без средств для удовлетворения основных потребностей, например в пище, жилье, услугах здравоохранения и образования, и не иметь возможности оплатить расходы, связанные с розыском.

В некоторых странах отсутствие юридического признания статуса пропавшего без вести и (или) его родственников как семьи пропавшего без вести влечет за собой экономические последствия. Например, семьи пропавших без вести могут не признаваться «пострадавшими», а следовательно, не смогут воспользоваться определенными услугами или льготами. Кроме того, они могут испытывать трудности с получением доступа к банковским счетам, пенсиям, имуществу и другим активам пропавших без вести.

Важно сделать так, чтобы семьи знали о своих правах и о том, как ими воспользоваться.



Закон Украины «О правовом статусе лиц, пропавших без вести» устанавливает право родственников лиц, пропавших без вести, обращаться за социальными пособиями. Он вносит изменения в закон «О общеобязательном государственном пенсионном страховании», квалифицируя родственников пропавших без вести как категорию лиц, имеющих право на поддержку в случае утраты кормильца.

f. Потребность в установлении истины и осуществлении правосудия

Если человек пропал без вести в результате вооруженного конфликта или другой ситуации насилия, его семья может настаивать на том, чтобы узнать, кто виноват в его безвестном исчезновении или смерти, а если было совершено преступление — требовать, чтобы виновных привлекли к ответственности и наказали. Следовательно, важно обеспечить такое проведение деятельности по выяснению участи и местонахождения пропавших без вести лиц и по предоставлению помощи их семьям, чтобы это не препятствовало отправлению правосудия⁸.

⁸ См. ниже Руководящее положение 11: Координация между розыском и уголовным расследованием.



В октябре 2015 г. правительство **Шри-Ланки** наряду с другими сторонами участвовало в составлении [Резолюции 30/1 Совета ООН по правам человека](#), содействующей примирению, привлечению к ответственности и соблюдению прав человека на Шри-Ланке. 15 сентября 2017 г. начало работать Управление по вопросам пропавших без вести лиц (УВПВЛ), которое стало одним из четырех основных элементов правосудия переходного периода, предписанного правительством. Его мандат состоит в том, чтобы разыскивать лиц, пропавших без вести, прояснять обстоятельства, при которых они исчезли, и определять надлежащие способы возмещения ущерба, которыми могут воспользоваться пропавшие без вести или их родственники. УВПВЛ имеет гуманитарный мандат и не уполномочено проводить какую-либо розыскную деятельность в целях уголовного расследования. Тем не менее, данный механизм уполномочен «уведомлять потерпевших, родственников, свидетелей и других информаторов, предоставляющих сведения УВПВЛ, о том, что у них есть право передавать информацию непосредственно соответствующим органам власти, в том числе право сообщать о совершении серьезных преступлений соответствующим правоохранительным органам и органам прокуратуры». [Шри-Ланка — Постановление Управления по вопросам пропавших без вести лиц, статья 12\(i\)](#).

г. Потребность в проведении похорон или поминальных обрядов

У родственников есть потребность в совершении поминальных обрядов. Это может помочь им добиться в той или иной форме публичного признания их скорби, почтить память покойного и дать им возможность примириться с утратой. Обряды бывают очень разными в зависимости от ситуации, на них могут влиять личные, политические, социальные, религиозные и культурные факторы.

Обычно, хотя и не везде, семьи просят передать им тело умершего и научные доказательства того, что его личность установлена, чтобы совершить погребальные обряды в соответствии со своими религиозными верованиями и культурными традициями. Кроме того, им может потребоваться административная или финансовая помощь в совершении таких ритуалов.

Если выясняется, что останки получить нельзя, некоторые семьи могут удовлетвориться свидетельством о смерти, выданным властями или организацией, которой они доверяют. В таких ситуациях, чтобы почтить память пропавших без вести лиц, допустимо проводить церемонии, которые считаются соответствующими этой цели с точки зрения местной культуры.



Комитет по пропавшим без вести на Кипре при передаче останков после установления их принадлежности выделяет семье единовременное пособие для покрытия расходов на похороны.

На юго-западе **Непала** группа поддержки семей пропавших без вести лиц построила в память об этих лицах «пратичхалаю» — место отдыха для путников. Такие мемориалы служат общедоступным архивом имен пропавших без вести и дают возможность жителям округа передохнуть в дороге или укрыться от дождя или солнца.

h. Потребность в признании и возмещении причиненного ущерба и в уважении к памяти пропавших без вести

Обеспечение уважения к памяти пропавших без вести и публичное признание причиненного их семьям и сообществам ущерба, а также его надлежащее возмещение — важные шаги для оказания поддержки семьям, восстановления доверия и примирения в обществе.

Это может включать в себя такие меры, как:

- официальные заявления властей с выражением признания страданий, пережитых семьями, и их бедственного положения;
- общенациональные церемонии памяти, позволяющие отдать дань уважения пропавшим без вести лицам и их семьям, а также создание мемориалов, посвященных всем семьям пропавших без вести;
- публикация списков пропавших без вести лиц с разрешения их семей для сохранения исторической памяти и признания.

Необходимо проводить оценку потребностей семей с целью выяснения их проблем и ожиданий, связанных с этим вопросом.



На [сайте правительства Перу](#) министр юстиции и прав человека приносит официальные извинения семьям от имени государства: «От имени правительства приносим извинения за все страдания, которые были им [семьям пропавших без вести] причинены».

Коалиция правозащитных организаций и ассоциаций семей «Мемория Абьерта» («Открытая память») в тесном сотрудничестве с правительством Аргентины и несколькими другими группами занимается созданием музея в бывшем центре пыток в училище механиков ВМС, расположенном в Буэнос-Айресе, чтобы у людей была возможность почтить память тех, кто стал жертвами насильственных исчезновений при военной диктатуре 1976–1983 гг.



РУКОВОДЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ 4

ОЦЕНКА ПОЛИТИЧЕСКОЙ ОБСТАНОВКИ, МОБИЛИЗАЦИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВОЛИ



Центральное
агентство по
розыску



МККК



Для эффективного осуществления мандата и выполнения задач механизма⁹ ему нужны политическая воля и поддержка, которые позволили бы ему получить необходимые полномочия и ресурсы.

В данном руководящем положении рассматривается концепция политической воли и объясняется, почему она необходима для создания национального механизма, его надлежущего функционирования и выполнения его задач.

Это руководящее положение призвано определить показатели политической воли, обратить внимание на некоторые основные факторы внутреннего и внешнего характера, которые могут влиять на лиц, принимающих решения, и дать рекомендации относительно того, как формировать политическую волю, снижая при этом опасность политизации.

Цель его заключается в том, чтобы оказать поддержку гражданскому обществу, основным политическим структурам и властям, участвующим в создании механизма, а в конечном итоге и самому механизму.

1. ВВЕДЕНИЕ

Политическая воля является необходимым условием для создания эффективного и устойчивого в долгосрочной перспективе механизма. Уровень политической воли является важным элементом для принятия решений относительно того, какой тип механизма лучше всего подходит для конкретной ситуации и периода времени. Политическая воля осуществляется на уровне отдельных лиц, сообществ/категорий населения или организаций.

Во многих случаях, особенно в странах и регионах, в которых происходит вооруженный конфликт или другая ситуация насилия или которые восстанавливаются после такого конфликта или ситуации, проблема пропавших без вести усугубляется отсутствием политической воли. Тому могут быть разные причины: продолжающиеся военные действия, неготовность политической элиты к открытому разговору о прошлом и признанию своей вины за незаконные деяния или отсутствие у нее политического капитала из-за слабой общественной поддержки, либо то обстоятельство, что пропавшие без вести принадлежат к маргинальным категориям населения.

2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВОЛИ

Политическая воля тесно связана со способностью осуществлять запланированное. Отсутствие политической воли может быть признаком недостаточного потенциала правительства (например, недостатка навыков и ресурсов). В некоторых обстоятельствах обеспечение политической воли может, таким образом, потребовать развития потенциала правительства.

⁹ Для целей настоящего документа термин «механизм» означает все национальные учреждения, комиссии и другие структуры и процессы, созданные соответствующими властями для выяснения участи и местонахождения пропавших без вести лиц в каждом конкретном случае и оказания поддержки их семьям. Помимо этой гуманитарной задачи, механизмы могут иметь и другие, в том числе связанные с привлечением виновных к ответственности и процессами правосудия переходного периода. Тем не менее, эти задачи не будут рассматриваться в настоящем документе более подробно, чем того требуют вопросы розыска пропавших без вести.

Наличие или отсутствие политической воли поддается активному влиянию, политическую волю можно создать. Чтобы вызвать к жизни и поддерживать политическую волю, важно стремиться к пониманию основных элементов политической воли и главных факторов, которые на нее влияют.

3. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ВОЛЯ КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ СОЗДАНИЯ МЕХАНИЗМА

Политическая воля — самое важное условие создания механизма и его успешного функционирования. Без поддержки ключевых элементов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти и авторитетных общественных деятелей механизм не добьется успеха.

На выбор реально выполнимых задач, которые может поставить перед собой механизм, влияет уровень политической воли в той или иной ситуации. Он определяет, будет ли механизму предоставлена достаточно прочная правовая основа и полномочия для обеспечения сотрудничества основных государственных структур (например, в виде обмена информацией и предоставления доступа к определенным местам и свидетелям), и будет ли механизм иметь необходимые ресурсы в долгосрочной перспективе. Кроме того, от него зависит, будет ли возможно придерживаться беспристрастного подхода в интересах всех семей пропавших без вести лиц.



Ливан

Во время гражданской войны 1975–1990 гг. тысячи людей пропали без вести, что привело к серьезным и долгосрочным последствиям для их семей и сообществ. Поскольку многие политические субъекты, господствовавшие на политической арене Ливана по завершении конфликта, сами были замешаны в исчезновениях, достигнуть политического консенсуса, необходимого, чтобы начать работу по выяснению участи и местонахождения пропавших без вести, удалось лишь в результате долгого и изнурительного процесса.

На протяжении более чем 30 лет коалиция ассоциаций семей, организаций гражданского общества и парламентариев с меняющимся составом участников настойчиво прибегала к политическому давлению, обращалась в судебные инстанции и участвовала в информационных кампаниях, поддерживая внимание к проблеме пропавших без вести и стараясь добиться конкретных действий от государственных учреждений. Хотя это способствовало принятию сменяющимися друг друга ливанскими правительствами нескольких инициатив по прояснению участи пропавших без вести в период с 2000 по 2005 гг., это не дало значимых результатов, по большей части из-за слишком узкой специализации комиссий (например, они занимались только теми из пропавших без вести, которые, как предполагалось, были живы), их недостаточной независимости или из-за того, что они не принимали сколько-нибудь эффективных мер для облегчения тяжелого положения семей.

Значительный прорыв имел место в 2014 г., когда Государственный консультативный совет Ливана, наряду с высшими судебными инстанциями страны, вынес решение по делу, возбужденному по обращению ассоциаций семей, признав право семей на информацию и предписав властям предоставить семьям доступ к большому количеству документов, составленных в ходе предыдущих расследований дел пропавших без вести лиц. Это судебное решение помогло возобновить усилия ливанского парламента по принятию законопроекта о пропавших без вести. Этого удалось, наконец, добиться в 2018 г., когда был принят закон 105 «О пропавших без вести и лицах, подвергшихся насильственным исчезновениям», в большой степени благодаря настойчивому сотрудничеству ряда членов парламента, усилия которых имели принципиальное значение, с ассоциациями семей и представителями гражданского общества. Власти Ливана закрепили этот важный успех в июне 2020 г. с учреждением Национальной комиссии по пропавшим без вести и лицам, подвергшимся насильственным исчезновениям.

4. КОГДА ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВОЛИ НЕТ

Учитывая, что большинство случаев безвестных исчезновений имеет деликатный характер, в начале работы по созданию механизма политическая воля нередко отсутствует. Хотя это и делает необходимыми усилия по созданию и осуществлению стратегии влияния на политическую волю, есть и другие меры, которые можно принять, чтобы подготовить почву для последующего создания механизма. К таким мерам относится выполнение актуальных обязательств в сфере прав человека и МПП, в том числе обязательств, касающихся деятельности по недопущению нежелательных ситуаций в местах содержания под стражей, а также обозначению и охране мест захоронения. Могут они в себя включать и защиту архивов. К другим усилиям, возможность осуществления которых следует рассмотреть, относится составление списков пропавших без вести или разработка технического потенциала и нормативно-правовой базы, которые в конечном счете могут способствовать успешной работе механизма, включая судебно-медицинский потенциал и нормативно-правовую базу, регулирующую функционирование кладбищ, банков генетических данных, процесс установления личности или планы на случай массовой гибели людей в рамках обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям. К поддержке этих усилий можно привлекать нейтральных акторов.

5. ОЦЕНКА И УКРЕПЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВОЛИ

Для укрепления политической воли важно:

- проанализировать политическую обстановку и влияющие на нее факторы и обстоятельства;
- определить значение термина «политическая воля» в контексте пропавших без вести лиц со ссылкой на практические показатели;
- выявить и зафиксировать соответствующие заинтересованные структуры и категории населения, оценить, в какой степени они обладают политической волей и проанализировать мотивы и опасения, которые могут определять их образ мыслей;
- выявить сферы взаимодействия, наиболее подходящие для оказания влияния на различные заинтересованные стороны.

а. Анализ политической обстановки

При проведении анализа следует учитывать как внутренние, так и внешние факторы.

Internal factors:

- насколько большое значение политические партии придают проблеме пропавших без вести;
- продолжается ли вооруженный конфликт или насилие;
- насколько политические партии представляют все категории пострадавшего населения;
- в какой степени во время конфликта применялись предупредительные меры и меры раннего реагирования;
- остались ли у власти — официально или неофициально — лица, предположительно ответственные за безвестные исчезновения;
- масштаб и качество диалога между (бывшими) сторонами в вооруженном конфликте;
- назначали ли (бывшие) стороны в конфликте лиц, наделенных необходимыми полномочиями по принятию решений, по этому вопросу;
- принимаются ли какие-либо меры в связи с проблемой пропавших без вести в рамках процессов правосудия переходного периода или привлечения виновных к ответственности;
- насколько острыми в политическом плане являются процессы привлечения виновных к ответственности и можно ли считать, что в связи с ведущимися в данный момент расследованиями и (или) судебным преследованием этот вопрос вызывает болезненную реакцию;

- в какой степени эта проблема уже регулируется внутригосударственным законодательством;
- в какой степени соблюдаются верховенство права, права человека и принципы добросовестного управления;
- в какой степени затронут электорат и как это влияет на поддержку, которую можно было бы обеспечить с помощью информационных кампаний;
- в какой степени информационно-разъяснительная работа и лоббирование со стороны групп гражданского общества, в том числе ассоциаций семей, могут оказать позитивное давление на соответствующие власти;
- в странах и регионах, где семьи пропавших без вести организованы в какие-либо структуры, занимаются ли они лоббированием вместе или конкурируют;
- другие аспекты, которые непосредственно связаны с проблемой пропавших без вести, влияющие на политическую волю: например, культурные аспекты, экономические интересы.

Внешние политические факторы:

- включена ли проблема пропавших без вести в повестку дня мирных переговоров и (или) упоминается ли она в заключенных мирных договорах;
- упоминается ли в прямой форме проблема пропавших без вести в данном конкретном регионе или стране в резолюциях региональных и международных организаций;
- предусмотрены ли положительные сдвиги в решении вопроса пропавших без вести как обязательное условие в рамках какого-либо политического процесса, например, присоединения к региональным политическим группам или признания международного статуса;
- степень интереса доноров к проблеме пропавших без вести, и было ли ее решение предусмотрено государствами-донорами в качестве задачи в соглашениях о финансировании;
- в какой степени принятие мер, касающихся пропавших без вести, увязывается с другими важными и актуальными политическими вопросами, в частности, имеющими национальное, региональное или международное значение.

в. Показатели для оценки политической воли

Чтобы оценить политическую волю, полезно разложить концепцию на практические действия или показатели, которые свидетельствуют о серьезности политических намерений. Это поможет понять, где политическая воля наиболее сильна, а где — наоборот, и следить за изменениями с течением времени. Это будет включать в себя сочетание показателей, количественных элементов и оценок.

Показатели могут включать в себя:

- Публичные заявления, сделанные политическими лидерами, прямо или косвенно касающиеся пропавших без вести, их семей и (или) конкретных наиболее пострадавших категорий населения. Однако при этом важно оценивать, ограничиваются ли те, кто делает такие заявления, только словесной поддержкой, или же они проявляют определенную решимость подкрепить слова действием.
- К таким действиям можно отнести конституционные и правовые реформы или реформы нормативной базы, принятие национальной стратегии или связанных с данной темой правительственных программ. В случае пропавших без вести это может быть начало проведения правовой реформы или реформы нормативной базы с целью признания статуса пропавших без вести лиц и оказания помощи в удовлетворении правовых и административных потребностей семей. Кроме того, к числу таких действий можно отнести и практические меры, в частности, создание специализированных учреждений или отделов, руководящих положений и политики в деле защиты умерших, надлежащего обращения

с их телами и проведения эксгумаций, а также сбора и документирования информации о судьбе и местонахождении пропавших без вести лиц.

- Присоединение к соответствующим международным договорам и принятие надлежащих мер по их имплементации на национальном уровне, например законов, политических мер, руководящих положений, и их эффективное применение.

Там, где механизм уже создан, можно рассматривать следующие показатели:

- насколько широки полномочия механизма, где прописан его мандат, каков предоставленный ему уровень политической и финансовой независимости, насколько высок политический авторитет лица, назначенного на должность руководителя механизма;
- полномочия, позволяющие принимать меры принудительного характера, которыми наделен механизм, и привлечение заинтересованных сторон для его поддержки; это включает такие элементы, как требования различных министерств и департаментов делиться информацией, научно-техническими знаниями и оказывать взаимную техническую поддержку;
- санкции за неподчинение механизму и обеспечение их применения, например, в отношении министерств и департаментов, которые своевременно не предпринимаят определенных действий, таких как выдача ордеров на проведение розыска, эксгумаций и предоставление информации, которую запрашивал механизм;
- выделение механизму достаточных ресурсов (финансовых, технических и кадровых) в течение длительного времени, с тем чтобы механизм не страдал от недостатка финансирования, квалифицированного персонала или доступа к технологиям в сфере розыска;
- введение правовых положений, мер и стимулов для поощрения участия и облегчения предоставления механизму ценной информации со стороны семей и свидетелей.

с. Выявление, регистрация и анализ соответствующих акторов

Политические акторы могут придерживаться самых разных позиций: кто-то ратует за решение проблемы пропавших без вести, кто-то относится к ней безразлично или неоднозначно, а кто-то может быть и противником деятельности по ее решению.

Систематизация заинтересованных сторон и их позиций, среди прочего, позволит выявить:

- акторов, которых можно привлечь в сообщество союзников;
- акторов, которые противятся решению этой проблемы, и проанализировать их опасения;
- акторов, которые способны оказывать влияние на общественное мнение и на политические партии и общественные движения, а также акторов, чьей поддержки необходимо добиться. К таким акторам можно отнести религиозных, общественных и политических лидеров, представителей научных кругов или организаций, которых можно привлечь к поддержке решения данного вопроса.

d. Выявление возможностей и практических действий для привлечения к участию

После того, как будут отмечены все заинтересованные стороны, главной задачей следует считать выявление рычагов влияния, которые можно задействовать, чтобы поддержать стратегию информационно-разъяснительной работы и мобилизации ресурсов. Важно помнить о том, что проблема пропавших без вести легко поддается политической эксплуатации, поэтому следует принимать возможные меры по смягчению этого риска. Например:

- содействовать обсуждению проблемы пропавших без вести в парламенте или правительстве для принятия или реформирования национальной нормативно-правовой базы;
- рассмотреть возможность участия в кампаниях по повышению осведомленности о проблеме пропавших без вести;
- публично говорить о проблеме пропавших без вести лиц и их семей и организовывать публичные дебаты и участвовать в них;
- поддерживать усилия или проекты помощи пострадавшим лицам, осуществляемые на местном уровне;
- укреплять самостоятельность семей пропавших без вести лиц и призывать их к действию; везде, где это возможно, поддерживать создание ассоциаций семей и (или) помогать им совершенствовать свою организационную форму и стратегию работы;
- поддерживать усилия в сфере информационно-просветительской деятельности и стратегий взаимодействия с семьями пропавших без вести и гражданским обществом, работая с государством и негосударственными структурами для обеспечения политической поддержки;
- вкладываться в деятельность, которая может помочь продемонстрировать важность и пользу механизма, например, в поддержку ученых, занимающихся исследованием проблемы;
- показать наглядно, как работа с механизмом может принести пользу другим структурам (например, национальному институту судебной медицины, генеральной прокуратуре);
- побудить соответствующих лидеров, принадлежащих к (бывшим) сторонам в вооруженном конфликте поддерживать сотрудничество с механизмом (в основном в сфере обмена информацией);
- рассмотреть возможность использования внешних стимулов для создания и укрепления политической воли, например: включения проблемы пропавших без вести в процессы правосудия переходного периода и мирные соглашения; упоминание проблемы в региональных резолюциях или резолюциях ООН (или оживление последующего обсуждения данного вопроса, если он уже был включен в мирные соглашения или резолюции);
- взаимодействовать со сторонними структурами, которые могут внести актуальный вклад в дискуссии.

При формулировании стратегии взаимодействия важно минимизировать риск политизации проблемы пропавших без вести, в том числе путем:

- обеспечения того, чтобы механизм и соответствующая деятельность не приводили к проведению неблагоприятного различия между случаями пропавших без вести лиц;
- обеспечения прозрачной коммуникации и регулярного взаимодействия с семьями;
- содействия созданию и функционированию объединенной платформы для всех семей (вместо множества «конкурирующих» ассоциаций семей);
- там, где это возможно и безопасно, содействия тому, чтобы семьи, принадлежащие ко всем сторонам в конфликте, подчеркивали общие страдания и боль и выступали единым фронтом в выполнении гуманитарных задач;
- обеспечения того, чтобы обязательства по пропавшим без вести рассматривались отдельно, вне связи с другими аспектами политических диалогов, и чтобы непредоставление информации не использовалось бы в качестве приема ведения переговоров.

Работа над сохранением политической воли должна быть постоянным процессом, чтобы обеспечить способность механизма сохранить поддержку и потенциал для работы с проблемой пропавших без вести.



РУКОВОДЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ 5

ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОМПЛЕКСНОГО ХАРАКТЕРА ПРИНИМАЕМЫХ МЕР: СУЩЕСТВУЮЩИЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ И ОРГАНИЗАЦИИ, ЗАНИМАЮЩИЕСЯ ПРОПАВШИМИ БЕЗ ВЕСТИ



**Центральное
агентство по
розыску**



МККК



Задача механизма¹⁰ — обеспечить принятие комплексных мер и осуществление процедур на уровне организации для решения проблемы пропавших без вести лиц и удовлетворения потребностей их семей. Чтобы эти меры были целесообразными, многопрофильными, интегрированными и эффективными, важно оценить существующие ресурсы, выявить пробелы и трудности и разработать стратегию по созданию новых или дополнения уже принимаемых мер.

Данное руководящее положение содержит обзор акторов, прямо или косвенно участвующих в выяснении участи и местонахождения пропавших без вести и удовлетворении потребностей их семей. В нем также отмечаются некоторые трудности практического характера, которые могут сказаться на принимаемых мерах, и рекомендуется проводить оценку имеющегося потенциала перед планированием деятельности механизма и принимаемых мер.

1. ПРОВЕДЕНИЕ ОЦЕНКИ

Исключительно важно с самого начала зафиксировать и оценить все правительственные и другие структуры, обладающие соответствующим потенциалом для выяснения участи и местонахождения пропавших без вести лиц, обращения с их останками, а также для осуществления прав и удовлетворения потребностей их семей. Необходимо провести оценку мандатов, задач, ролей, применяемых процедур, потенциала, ресурсов, знаний, навыков, имеющихся инфраструктуры и оборудования, а также уровня взаимодействия с семьями. Чрезвычайно ценную информацию для такого анализа можно получить в ходе оценки потребностей семей и оценки национальной нормативно-правовой базы (также называемой сравнительно-правовым анализом).

Учитывая необходимость междисциплинарного подхода и интегрированных действий, следует делать акцент на том, в какой степени различные правительственные и оперативные структуры способны координировать свою деятельность и поддерживать на надлежащем уровне контакты друг с другом.

Выявление пробелов и проблем и выработка надлежащих мер, таким образом, требуют предварительных консультаций с соответствующими властями, в том числе на национальном, региональном и местном уровнях. Кроме того, это также требует консультаций с организациями, которые могут оказать практическую поддержку, с гражданским обществом и, наконец, что немаловажно, с пострадавшими семьями.

2. ВЫВОДЫ ПО ИТОГАМ ОЦЕНКИ

Выводы по итогам оценки будут определять, обладают ли существующие правительственные и оперативные структуры и процессы достаточными возможностями, следует ли их адаптировать к ситуации или укрепить, и требуется ли создание нового механизма.

¹⁰ Для целей настоящего документа термин «механизм» означает все национальные учреждения, комиссии и другие структуры и процессы, созданные соответствующими властями для выяснения участи и местонахождения пропавших без вести лиц в каждом конкретном случае и оказания поддержки их семьям. Помимо этой гуманитарной задачи, механизмы могут иметь и другие, в том числе связанные с привлечением виновных к ответственности и процессами правосудия переходного периода. Тем не менее, эти задачи не будут рассматриваться в настоящем документе более подробно, чем того требуют вопросы розыска пропавших без вести.

Если будет сделан вывод, что необходим новый механизм, его мандат и структуру следует разрабатывать на основе полученной информации так, чтобы это позволяло удовлетворять выявленные потребности. Например, механизм может быть комиссией, выполняющей функции координатора, объединенным регистрационным бюро, сводящим воедино и обрабатывающим всю информацию по пропавшим без вести лицам (и, если применимо, неопознанным останкам людей), специальная структура, независимое учреждение. Это должно помочь избежать частичного или полного дублирования задач и обеспечить оптимальное использование возможностей и ресурсов существующих учреждений.

Кроме того, эти выводы должны определять, как мандат механизма, его деятельность и рабочие процессы будут согласовываться с мандатом, деятельностью и рабочими процессами других правительственных учреждений и оперативных структур, и определять, какими полномочиями, позволяющими принимать меры принудительного характера, необходимо наделить механизм для эффективного осуществления мандата, и нужны ли такие полномочия вообще.

3. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ И ДРУГИЕ АКТОРЫ, УЧАСТВУЮЩИЕ В ВЫЯСНЕНИИ УЧАСТИ И МЕСТОНАХОЖДЕНИЯ ПРОПАВШИХ БЕЗ ВЕСТИ

В деятельности по выяснению участи пропавших без вести и оказанию поддержки их семьям участвует множество акторов. К ним относятся органы государственной власти, негосударственные вооруженные группы, организации гражданского общества, ассоциации семей и международные организации, в частности, Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца.



Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца, которое состоит из национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и МККК, уже много лет помогает восстановлению семейных связей всякий раз, когда кто-то пропадает без вести или оказывается разлучен с близкими в результате вооруженного конфликта или другой ситуации насилия или стихийных бедствий и различных катастроф. Движение располагает глобальной [Сетью восстановления семейных связей \(ВСС\)](#), которая разыскивает и воссоединяет разлученных родственников. На сегодняшний день МККК ведет оперативную деятельность, связанную с пропавшими без вести, более чем в 60 странах и регионах. Во многих из них организация работает с властями над адаптацией национальной нормативно-правовой базы и принятия мер для предотвращения безвестных исчезновений, установления участи и местонахождения пропавших без вести и удовлетворения потребностей их семей. К этой же деятельности можно отнести создание и поддержание работы механизмов и укрепление судебно-медицинских систем и служб.

Помочь обеспечить соблюдение международно-правовых обязательств и стандартов также может привлечение внешних акторов. Тем не менее, в конечном счете ответственность за предотвращение безвестных исчезновений, выяснение участи и местонахождения всех пропавших без вести лиц, находящихся под их юрисдикцией, а также за осуществление прав и удовлетворение потребностей семей таких лиц, в том числе потребностей, связанных с выяснением участи и местонахождения пропавших без вести и обеспечением надлежащего информирования, несет власти.



Мексика ратифицировала [Международную конвенцию для защиты всех лиц от насильственных исчезновений](#) в 2008 г. В 2020 г. правительство Мексики и мексиканский сенат единогласно признали компетентность Комитета ООН по насильственным исчезновениям в рассмотрении отдельных случаев предполагаемых исчезновений в Мексике и предоставлении рекомендаций государственным органам как по отдельным случаям, так и по мерам структурного характера.

В большинстве стран по умолчанию расследование случаев безвестных исчезновений и опознания останков проводит полиция, и именно она обязана непосредственно осуществлять розыск. Определенную роль в этом процессе также могут выполнять другие структуры, например вооруженные силы и службы спасения.

Если розыск пропавших без вести лиц связан с уголовным расследованием, помимо правоохранительных органов в нем могут участвовать прокуроры и следственные судьи, а также судебно-медицинские эксперты. В таком случае следует оценить, способны ли они — и в какой степени — своевременно установить участь пропавшего без вести в каждом конкретном случае или нужна отдельная специализированная структура для выполнения гуманитарных задач (выяснения участи в каждом конкретном случае) вне связи с процедурами, относящимися к уголовным расследованиям.



Перу

В Перу в течение продолжительных периодов насилия в 1980-х и 1990-х годах пропало без вести более 21 000 человек. С 2002 по 2018 гг. в рамках уголовных расследований незаконных убийств были собраны останки около 3800 из этих людей, при этом личность 2300 из них была установлена, а их останки переданы родственникам. Для многих семей этого было недостаточно. Они требовали создания специализированного механизма по пропавшим без вести, независимого от судебных расследований. В результате в 2016 г. правительство Перу издало [закон](#), на основании которого был учрежден гуманитарный механизм по розыску лиц, пропавших без вести во время «Периода насилия 1980–2000 гг.» В том же году оно утвердило национальный план по розыску лиц, пропавших без вести в этот период. [В 2021 г. был выпущен новый план](#), устанавливающий конкретные цели и показатели, которые должны быть достигнуты в 2030 г.

Основная задача этого механизма, которым руководит министерство юстиции и прав человека, — установить местонахождение пропавших без вести и передать их останки родственникам. Он придает первостепенное значение праву родственников найти своих близких и достойно их похоронить. Кроме того, он дает семьям возможность непосредственно участвовать в процессе розыска и обеспечивает защиту мест захоронений.

Органы власти всех уровней, которые могут участвовать в оценке системы, существующей на национальном уровне:

- министерства и департаменты обороны и по делам ветеранов, внутренних дел, юстиции, социального обеспечения, по гуманитарным вопросам, по делам меньшинств, здравоохранения, финансов, по жилищным вопросам, образования, иностранных дел;
- органы государственной власти, выдающие свидетельства о рождении и о смерти;
- органы государственной власти, выдающие справки о безвестном отсутствии, если в этом есть необходимость;
- прокуроры и судьи;
- правоохранительные и следственные органы;

- судебно-медицинские учреждения, лаборатории и другие структуры, оказывающие судебно-медицинские услуги;
- другие структуры, занимающиеся розыском пропавших без вести лиц и извлечением останков, например вооруженные силы, службы экстренного реагирования и гражданской обороны;
- государственные больницы;
- места содержания под стражей;
- кладбища
- национальные справочные бюро (НСБ) или аналогичные структуры, если они существуют;
- местные, международные и смешанные трибуналы;
- парламентские комиссии (например, по правам человека);
- следственные комиссии;
- уполномоченные по правам человека;
- механизмы по установлению истины;
- национальные программы защиты жертв и свидетелей.
- национальные комитеты по международному гуманитарному праву или аналогичные структуры в федеративных государствах; власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Неправительственные структуры, включая:

- негосударственные вооруженные группы, которые являются сторонами в вооруженном конфликте;
- ассоциации семей и другие организации гражданского общества, благотворительные организации, религиозные группы поддержки;
- МККК и его Центральное агентство по розыску, национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца и другие организации, занимающиеся проблемой пропавших без вести и укреплением судебно-медицинских систем;
- научные и научно-исследовательские организации, занимающиеся оказанием судебно-медицинских услуг и (или) проектами в сфере архивного дела, документации и общественной памяти;
- соответствующие межправительственные и неправительственные организации, в том числе в сфере судебной медицины и прав человека.

4. СИТУАЦИИ, В КОТОРЫХ ГОСУДАРСТВА ДЕЙСТВОВАТЬ НЕ МОГУТ

Однако бывают ситуации, в которых некоторые государственные учреждения могут играть лишь ограниченную роль, например:

- органы государственной власти не имеют доступа в какой-либо район (например, из-за вооруженного конфликта) или к семьям, живущим в очень отдаленных районах;
- случаи безвестного исчезновения имеют трансграничный характер, и государство не способно должным образом вести розыск (ввиду отсутствия дипломатических отношений, контактов, возможности обмена информацией);
- семьи считают, что власти виноваты в безвестном исчезновении их членов или не доверяют властям по другим причинам;
- родственники не хотят заявить о безвестном исчезновении, поскольку боятся отрицательных последствий, мести в отношении их самих или членов их семьи, или опасаются, что это создаст угрозу для жизни пропавшего без вести лица, или просто потому что они не имеют законного статуса или не доверяют процессу.

В таких случаях эффективность розыска пропавших без вести можно повысить путем привлечения международных и других сторонних организаций и обеспечения поддержки с их стороны.



Колумбия

В 2015 г. правительство Колумбии и Революционные вооруженные силы Колумбии (РВСК) решили принять ряд мер, чтобы найти пропавших без вести и предоставить информацию тем, кто ищет исчезнувших близких. МККК помогал обеим сторонам в осуществлении этих мер, предоставляя ответственным организациям консультации, оказывая поддержку семьям и проводя эксгумации останков в тех районах, куда власти Колумбии не имели доступа.

5. ПРАКТИЧЕСКИЕ ТРУДНОСТИ, ВЛИЯЮЩИЕ НА РАБОТУ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Даже если у органов государственной власти есть доступ к семьям, и семьи им доверяют, государственным учреждениям и процессам может помешать ряд проблем.

Например, властям может не хватать возможностей, ресурсов и инструментов для проведения розыска или установления принадлежности останков, или они не принимают мер в случае отсутствия признаков преступной деятельности.

При отсутствии внутренних систем и механизмов, а также четко обозначенных ролей, обязанностей и процессов, которые позволили бы определить, в сферу деятельности какого органа попадает та или иная ситуация¹¹, страдает координация между разными структурами. В частности, отсутствие надлежащей коммуникации между полицейскими структурами может привести к невозможности выявить связи между ситуациями (не-способность увидеть связь).

Отсутствие удовлетворительных сбора информации, координации и управления приводит к несоответствию данных, низкому качеству информации и даже потере критически важной информации в регистрах больниц, канцеляриях мест содержания под стражей, временных поселений перемещенных лиц и кладбищ. Кроме того, доступ к документам и архивам может быть ограничен в силу конфиденциального характера информации или по соображениям безопасности. При отсутствии централизованных систем информации фрагментированные базы данных не позволяют проводить перекрестную проверку данных, особенно в трансграничных случаях.

В основу планов работы по преодолению любых проблем в сфере наращивания потенциала и других препятствий должна лечь оценка существующих учреждений и акторов, которая также призвана помочь сформулировать мандат в соответствии с выявленными пробелами.

11 См. ниже Руководящее положение 11: Координация между розыском и уголовным расследованием.



Мексиканская комиссия по розыску

Мексика занимает одно из первых мест в мире по числу безвестных исчезновений в недавнее время. Кроме того, это большая страна, состоящая из тридцати двух федеральных субъектов, из которых нормативно-правовая база по пропавшим без вести принята в четырнадцать. Это нашло свое отражение в деятельности как правоохранительных, так и судебных органов (включая судебно-медицинскую систему), причем и те, и другие состоят из структур федерального уровня и уровня отдельных штатов. Эти факторы оказались препятствием для выяснения участи и местонахождения пропавших без вести в Мексике.

Чтобы прояснить роли и обеспечить координацию усилий по розыску, в 2017 г. мексиканский конгресс принял [общий закон «О насильственных исчезновениях, исчезновениях по вине отдельных лиц и национальной системе розыска»](#). Одним из главных элементов этого закона стало создание в том же 2017 г. [Национальной комиссии по розыску пропавших без вести](#) с целью инициировать и осуществлять розыск «пропавших без вести и исчезнувших лиц», а также отслеживать его результаты. Комиссия уполномочена координировать и отслеживать действия всех государственных структур, участвующих в розыске, и все органы власти обязаны с ней сотрудничать. Кроме того, каждый мексиканский штат должен создать местную комиссию по пропавшим без вести с сопоставимыми функциями.

Для Комиссии установлен широкий спектр обязанностей, которые включают в себя разработку национальной стратегии розыска и предоставление практических рекомендаций по работе государственных структур (выпущенное Комиссией справочное руководство по наращиванию потенциала в области розыска можно найти [здесь](#), на испанском языке), ведение национального реестра пропавших без вести лиц, неограниченный доступ ко всем соответствующим базам данных и координацию действий по розыску с гражданским обществом и властями других государств, участвующих в розыске. Для защиты персональных данных людей, сообщающих о безвестных исчезновениях, Комиссия создала систему анонимной подачи заявлений. С помощью Механизма внешнего сотрудничества Комиссия может связываться с лицами, которые подали запросы о розыске за пределами территории Мексики.



РУКОВОДЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ 6

НАЦИОНАЛЬНАЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА, РЕГУЛИРУЮЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО РОЗЫСКУ ПРОПАВШИХ БЕЗ ВЕСТИ ЛИЦ



Центральное
агентство по
розыску



МККК



Механизм¹² должен обеспечить принятие надлежащих мер, разработанных с учетом собранной информации, которые бы не противоречили международным обязательствам и вписывались в действующую правовую систему. Следовательно, важно хорошо понимать национальную нормативно-правовую базу. Создание механизма может потребовать проведения правовых реформ с целью обеспечить эффективность системы и способность этой системы преодолевать любые выявленные проблемы и недостатки.

1. ОБЕСПЕЧЕНИЕ АДЕКВАТНОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ

Усилия по предотвращению и расследованию случаев безвестных исчезновений и удовлетворению потребностей семей требуют наличия множества правовых положений, стратегий и административных процессов и процедур. Это касается таких вопросов, как предотвращение безвестных исчезновений, розыск пропавших без вести, установление их личности или принадлежности останков и обращение с ними, удовлетворение потребностей семей лиц, пропавших без вести, и оказание им поддержки, а также способности механизма осуществлять свой мандат.

Анализ существующей национальной нормативно-правовой базы (например, законов, положений, политики и процедур) поможет определить, насколько она способствует достижению поставленных задач, соответствует ли она существующим международно-правовым обязательствам, стандартам и передовым наработкам, и где в ней есть пробелы. Оценка также поможет определить, насколько существующие положения должным образом применяются на практике. По итогам этого анализа затем можно будет составить рекомендации для внесения изменений и дополнений в нормативно-правовую базу, в том числе таких, которые необходимы для обеспечения работы механизма.

Некоторые из основных моментов, которые следует учитывать при анализе национальной нормативно-правовой базы, перечислены и более подробно рассмотрены в издании [«Руководящие принципы / Модельный закон о пропавших без вести лицах»](#).

Актуальные определения, в том числе терминов «пропавшие без вести и их семьи»

Если дать определение таким терминам, как «лицо, пропавшее без вести» и «родственники лица, пропавшего без вести» в национальном законодательстве, это поможет обеспечить последовательное и единообразное толкование этих терминов.

Правовой статус лиц, объявленных пропавшими без вести, и соответствующие права их семей

Признание правового статуса пропавшего без вести лица на национальном уровне абсолютно необходимо и выполняет три основные задачи: во-первых, признать юридически, что данное лицо является пропавшим без вести до тех пор, пока не будут выяснены его участь и местонахождение; во-вторых, обеспечить непрерывность правосубъектности разыскиваемого лица, чтобы защитить его гражданские и семейные права; и в-третьих,

12 Для целей настоящего документа термин «механизм» означает все национальные учреждения, комиссии и другие структуры и процессы, созданные соответствующими властями для выяснения участи и местонахождения пропавших без вести лиц в каждом конкретном случае и оказания поддержки их семьям. Помимо этой гуманитарной задачи, механизмы могут иметь и другие, в том числе связанные с привлечением виновных к ответственности и процессами правосудия переходного периода. Тем не менее, эти задачи не будут рассматриваться в настоящем документе более подробно, чем того требуют вопросы розыска пропавших без вести.



стать основой для рассмотрения заявлений по правовым или административным вопросам, поданных семьями пропавших без вести, в том числе, когда обычно/в противном случае требуется свидетельство о смерти.

Меры по предотвращению случаев безвестного исчезновения

При надлежащем выполнении соответствующих обязательств по МГП и МППЧ национальная нормативно-правовая база также может играть критически важную роль в предотвращении безвестных исчезновений. Она должна содержать нормы, предусматривающие защиту конкретных прав человека, таких как право на жизнь, право на свободу и безопасность личности, право на уважение семейной жизни, запрет пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, запрещение насильственных исчезновений, а также право на признание правосубъектности. Кроме того, государства должны принять меры по опознанию, помогающие предотвратить исчезновения и облегчить розыск в случае, если кто-либо все же пропал без вести.

Процедуры уведомления и розыска

Ключевым для оценки правовой базы является анализ процедур подачи заявлений об исчезновении лица и того, как соответствующие органы ведут процесс розыска.

Вопросы, связанные с управлением данными и защитой персональных данных

Информация, касающаяся пропавшего без вести лица, должна обрабатываться надлежащим образом с уважением неприкосновенности частной жизни этого лица и его семьи. Соответствующие правила и процедуры в сфере защиты данных на национальном уровне могут гарантировать, что вся личная информация будет в достаточной степени защищена в плане того, кто и с какой целью будет иметь к ней доступ, при этом доступ к ней будет

разрешен только по причинам гуманитарного характера. Правила, касающиеся защиты данных, должны сбалансировать эти потенциально противоречащие друг другу факторы, и потребуют явной или подразумеваемой гибкости любых мер, административных или правовых, принимаемых на национальном уровне.

Обращение с останками

Необходимо установить процедуры розыска и сбора останков и обращения с ними, включая невостребованные или неопознанные тела, а также возмещения ущерба семьям, выдачи свидетельств о смерти и регистрации смерти, захоронения и эксгумации. Оценка правовой базы должна охватывать все эти вопросы.

Уголовная ответственность и судебное преследование

Государства должны принять соответствующее законодательство для того, чтобы преступления против пропавших без вести лиц и их семей были признаны уголовно наказуемыми в соответствии с национальным законодательством и чтобы уголовное преследование могло быть возбуждено по инициативе пропавшего без вести лица или его законного представителя, членов семьи, заинтересованных сторон или государственных органов¹³.



НОРМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА, КАСАЮЩИЕСЯ ПРОПАВШИХ БЕЗ ВЕСТИ

Ответственность за предотвращение безвестных исчезновений и выяснение участи пропавших без вести, когда такие исчезновения все же происходят, в первую очередь возлагается на органы государственной власти.

Международное гуманитарное право (МГП), применяемое в ситуациях вооруженных конфликтов, содержит положения, призванные предотвращать безвестные исчезновения в результате конфликта и обеспечивать выяснение участи и местонахождения пропавших без вести лиц, когда исчезновения все же происходят (1). В частности, МГП требует от сторон в конфликте принимать все возможные меры для выяснения участи лиц, пропавших без вести в результате вооруженного конфликта, и предоставлять их родственникам любую имеющуюся информацию об их участи. МГП также предписывает разыскивать, подбирать и эвакуировать тела умерших и — для целей опознания — фиксировать всю доступную информацию о них до того, как они будут погребены. Оно также требует надлежащего обращения с телами умерших в результате вооруженного конфликта и уважения их достоинства; стороны в вооруженном конфликте должны содействовать передаче останков умерших родственникам, если последние об этом просят (2). МГП также содержит обязательства по расследованию и судебному преследованию военных преступлений, включая те, в результате которых люди пропадают без вести или подвергаются насильственным исчезновениям.

Международное право прав человека (МППЧ) содержит нормы и стандарты, относящиеся к предотвращению безвестных исчезновений и выяснению участи и местонахождения лиц, пропавших без вести не только в результате вооруженных конфликтов, но и во время стихийных бедствий или миграции. Оно также содержит нормы, связанные с расследованием и преследованием грубых нарушений прав человека. **Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений** 2006 г. стала первым универсальным международным договором, в котором прописаны обязанности государств-участников по предотвращению насильственных исчезновений и защите от них. В случае предполагаемых или подозреваемых насильственных исчезновений государства должны принимать все надлежащие меры для розыска, определения местонахождения и освобождения исчез-

¹³ См. Руководящее положение 11: Координация между розыском и уголовным расследованием (готовится к печати).

нувших лиц, а также для расследования случаев насильственных исчезновений и привлечения виновных к ответственности (3). Наконец, государства должны принимать все необходимые меры для осуществления права каждого потерпевшего знать правду об обстоятельствах насильственного исчезновения, о ходе и результатах расследования и о судьбе пропавшего без вести лица (4).

Нормы, относящиеся к розыску пропавших без вести лиц и обеспечению надлежащего обращения с телами умерших и защиты их достоинства, можно найти и в других отраслях права. Например, международное право реагирования на бедствия включает в себя ряд положений и стандартов, касающихся деятельности в сфере судебной медицины и обращения с останками умерших.

От государств требуется принимать и применять на национальном уровне меры по выполнению своих обязательств по международному праву.

- 1 См. информационный бюллетень [«Пропавшие без вести и их семьи»](#), составленный консультативной службой МККК по МГП в 2015 г.
- 2 См. информационный бюллетень [«Гуманность после смерти: уважение и защита умерших»](#), составленный консультативной службой МККК по МГП в 2020 г.
- 3 [Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений](#). См. ст. 24, которая также предусматривает, что в случае смерти государства-участники должны принять все надлежащие меры для установления местонахождения, обеспечения уважения и возвращения останков умерших; ст. 3, а также ст. 15, которая предусматривает, что государства-участники сотрудничают друг с другом и оказывают друг другу самое полное содействие в оказании помощи жертвам насильственных исчезновений в розыске, определении местонахождения и освобождении исчезнувших лиц, а в случае смерти — в эксгумации, установлении личности исчезнувших и возвращении их останков.
- 4 [Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений](#). См. ст. 24.



Консультативная служба МККК

Консультативная служба МККК по МГП помогает государствам осуществлять имплементацию МГП на национальном уровне. Благодаря глобальной сети юридических консультантов она предоставляет национальным властям рекомендации по конкретным мерам, необходимым для выполнения обязательств по МГП, и поддерживает работу национальных органов по МГП, созданных для содействия осуществлению норм МГП на уровне отдельных государств. С этой целью она предоставляет юридические консультации и техническую поддержку, содействует обмену информацией о национальных мерах имплементации, а также помогает в наращивании потенциала по конкретным просьбам национальных властей и других заинтересованных сторон.

Консультативная служба МККК тесно сотрудничает с правительствами стран — с учетом их конкретных потребностей, политических систем и правовых традиций, — с тем, чтобы все государства приняли договоры по МГП и другие соответствующие документы и ввели в действие всеобъемлющее национальное законодательство. С этой же целью она может оказать поддержку властям, когда они оценивают совместимость своей внутригосударственной нормативно-правовой базы с международным правом и стандартами, в том числе в отношении проблемы пропавших без вести.

2. СОЗДАНИЕ ПРАВОВОЙ БАЗЫ ДЛЯ РАБОТЫ МЕХАНИЗМА

Если, руководствуясь итогами оценки национальной нормативно-правовой базы, институциональными положениями и потребностями семей, власти приходят к выводу, что необходимо учреждение национального механизма или изменение мандата существующего механизма, может потребоваться внести изменения во внутригосударственную нормативно-правовую базу, чтобы механизм мог осуществлять свой мандат и выполнять свои задачи, в то же время дополняя усилия существующих структур. Чтобы обеспечить взаимодополняемость, может потребоваться четкое определение и уточнение ролей различных структур, работающих с проблемой пропавших без вести, включая, например, участвующих в розыске пропавших без вести и расследовании случаев безвестных исчезновений, чтобы обеспечить взаимодополняемость их усилий. Для обеспечения успешной работы механизма важно принять меры по его закреплению в национальной нормативно-правовой базе на должном уровне (предпочтительно на как можно более высоком, например, в законах), чтобы способствовать его стабильности и сотрудничеству с ним соответствующих субъектов.

Ниже перечислены некоторые важные аспекты для создания механизма:

- механизм должен иметь четкий мандат, определяющий сферу его применения (например, выяснение участи и местонахождения пропавших без вести лиц и удовлетворение потребностей их семей);
- механизм должен быть обеспечен необходимыми ресурсами. Это включает в себя обеспечение того, чтобы механизм имел бюджет и устойчивые источники финансирования;
- необходимо указать состав и структуру механизма и процедуру отбора его членов: в него могут входить члены государственных органов, представители гражданского общества и семей пропавших без вести лиц, а также, где это уместно, представители национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца;
- механизм должен иметь четкие задачи и компетенции/полномочия, такие как:
 - координация, поддержка и отслеживание процессов розыска и идентификации пропавших без вести лиц и соответствующее информирование семей
 - получение информации от родственников и соответствующих властей и регистрация случаев безвестных исчезновений;
 - получение доступа к необходимой информации об обстоятельствах исчезновения и об участи и местонахождении пропавших без вести лиц, ее сбор, анализ и предоставление заявителю и соответствующим властям и обеспечение при этом защиты данных;
 - осуществление или требование от компетентных органов власти осуществления любых необходимых мер по розыску пропавших без вести лиц и проверке информации;
 - четкое определение роли и соответствующих обязанностей всех сторон, участвующих в розыске пропавших без вести и расследовании случаев безвестных исчезновений;
 - получение доступа ко всем местам, в которых предположительно находятся пропавшие без вести или их останки, и охрана мест захоронения;
 - получение от соответствующих правительственных и неправительственных структур, в том числе судебных органов, всей значимой информации, которая может помочь установить участь и местонахождение пропавших без вести лиц. Это может включать в себя информацию об обстоятельствах безвестных исчезновений, имена свидетелей и ответственных за исчезновения, сведения об умерших, раненых или содержащихся под стражей, реестр неопознанных останков, документацию, касающуюся кладбищ или других мест захоронения;
 - принятие мер по удовлетворению потребностей родственников и обеспечение поддержки — например, в отношении психического здоровья, экономических (например, расходов на погребение, участие в памятных мероприятиях), юридических и административных потребностей, по мере необходимости, а также информирование семей и сообществ о ходе процесса и достигнутых результатах.



РУКОВОДЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ 7

УЧАСТИЕ СЕМЕЙ И СЕМЕЙНЫХ АССОЦИАЦИЙ



Центральное
агентство по
розыску



МККК



Необходимо обеспечить эффективное участие семей пропавших без вести лиц как в процессе создания механизма¹⁴, так и в его функционировании.

В данном руководящем положении подчеркивается важность привлечения к работе механизма семей пропавших без вести лиц и дается обзор функций, которые они могут выполнять. В нем рассматривается создание семейных ассоциаций и их деятельность и описываются возможности, которые можно изучить, а также некоторые трудности, которые может быть необходимо преодолеть.

1. ВВЕДЕНИЕ

Хотя существует тенденция «информировать» семьи пропавших без вести о работе механизмов по пропавшим без вести, нужно — и на это направляется все больше усилий — активно привлекать семьи и их представителей к процессу розыска на всех его этапах, побуждать их к совместной работе, поощрять в них инициативность и содействовать развитию у них чувства сопричастности этому процессу.

Привлекать семьи необходимо для того, чтобы обеспечить целесообразность и эффективность проводимых мероприятий и способствовать обмену информацией и принятию местным населением.

Хотя принцип участия семей в целом принимается всеми, масштаб и конкретные формы такого участия определяются желанием, возможностями и ресурсами самих семей и их ассоциаций. Кроме того, они также будут зависеть от условий, в которых создан механизм, и от технических нюансов, связанных с процессами механизма.

Семейные ассоциации могут быть действенным инструментом представления интересов родственников лиц, пропавших без вести. Там, где их задачи совпадают с задачами механизма, можно пользоваться их поддержкой. В то же время следует принимать во внимание возможные трудности, например в том, что касается легитимности и представительства.

2. ВАЖНОСТЬ УЧАСТИЯ СЕМЕЙ

а. Обеспечение целевого, адекватного и эффективного подхода к удовлетворению потребностей семей

Привлечение семей жизненно важно для того, чтобы обеспечить понимание механизмом их особых потребностей и его способность разрабатывать задачи и стратегии, соответствующие этим потребностям и адекватные данному культурному контексту.

б. Обеспечение обмена информацией

Последнее слово в вопросе о том, кого считать пропавшим без вести, всегда остается за членами семьи. Они играют важную роль в составлении сводного списка пропавших без вести и в сборе другой информации, например об обстоятельствах безвестного ис-

¹⁴ Для целей настоящего документа термин «механизм» означает все национальные учреждения, комиссии и другие структуры и процессы, созданные соответствующими властями для выяснения участи и местонахождения пропавших без вести лиц в каждом конкретном случае и оказания поддержки их семьям. Помимо этой гуманитарной задачи, механизмы могут иметь и другие, в том числе связанные с привлечением виновных к ответственности и процессами правосудия переходного периода. Тем не менее, эти задачи не будут рассматриваться в настоящем документе более подробно, чем того требуют вопросы розыска пропавших без вести.

чезновения или возможных местах захоронений. Семьи могут также быть неоценимыми посредниками в обмене информацией, перенаправлении людей в другие компетентные структуры и оказании помощи другим семьям в рамках ассоциаций семей.

с. Обеспечение принятия местным населением

Привлечение семей позволяет обеспечить более правильное понимание деятельности механизма и большее доверие к нему среди населения. В регионах со сложной политической обстановкой, где подорвано доверие к государству, это может быть важно для безопасности и защиты сотрудников механизма.

3. ВОЗМОЖНАЯ РОЛЬ СЕМЕЙ В МЕХАНИЗМЕ

Семьи могут быть представлены в механизме по-разному, в зависимости от ситуации. Они могут быть организованы в официальные группы или быть представлены напрямую или через неформальные объединения, не имеющие жесткой структурной организации, например, возглавляемые лидерами сообществ.

Семьи могут участвовать в создании, функционировании и мониторинге деятельности механизма, а также в управлении им. Они могут выполнять роль консультантов, связующего звена или участвовать в принятии решений. Степень их участия зависит от их желания, возможностей, ресурсов и рисков.

Составление мандата и задач механизма должно проводиться по консультации с семьями, семейными ассоциациями и другими организациями гражданского общества, представляющими их. Опасениям, опыту и знаниям семей следует отвести в этом процессе центральное место.

С началом работы механизма члены семей или представители гражданского общества, соответствующие установленным критериям, могут служить источником объективных замечаний при принятии решений или участвовать в управлении механизмом и в его функционировании.

Семьи могут также участвовать в процессе сбора и анализа информации и обмена ею в целях определения участи и местонахождения пропавших без вести лиц. В ходе процесса эксгумации и опознания семьям можно более полно разъяснить его технические подробности. Механизм должен гарантировать семьям доступ к соответствующей информации и помогать им разобраться в различных процессах, которые часто являются технически очень сложными.

При определении роли семейных ассоциаций в механизме следует принимать во внимание их внутреннее устройство, цели и принятие местным населением.

Помимо взаимодействия с семейными ассоциациями или представителями семей, механизму не следует забывать о непосредственных контактах с отдельными семьями, в том числе теми, которые не представлены ассоциациями семей.



Украина

Согласно закону Украины 2018 г. «О правовом статусе лиц, пропавших без вести», национальной полицией Украины к розыску могут привлекаться граждане, общественные организации, юридические лица частного права. Они имеют право получать от государственных органов информацию, кроме конфиденциальных данных, полученных в рамках уголовных процедур. Это положение дает родственникам возможность более активно и органично участвовать в розыске их близких, более тесно сотрудничать с властями, участвующими в розыске, и придерживаться более прозрачных процедур.



Мексика

Общий закон «О насильственных исчезновениях, исчезновениях по вине отдельных лиц и национальной системе розыска» требует создания национального гражданского совета (Consejo Nacional Ciudadano), роль которого заключается прежде всего в консультировании национальной системы розыска и ее подразделений разного уровня. Членами национального гражданского совета являются родственники пропавших без вести, эксперты в различных отраслях знаний (например, судебно-медицинской сфере) и правозащитники. Также в каждом штате должен быть сформирован орган, аналогичный национальному гражданскому совету.

4. АССОЦИАЦИИ СЕМЕЙ

Семейные ассоциации — это группы семей, которые собираются вместе, поскольку их объединяет опыт безвестного исчезновения близкого человека.

Семейные ассоциации могут образовываться по-разному. Во многих случаях, особенно если люди пропадали без вести во время вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия, семьи могут организовываться и создавать сети или группы по собственной инициативе. В других случаях такие ассоциации могут создаваться с подачи и при поддержке религиозных структур, правозащитных организаций, гражданского общества, политических акторов и даже государственных учреждений.

Семейные ассоциации могут быть официальными или неофициальными и создаваться в форме организации местного сообщества, региональной или национальной организации. В некоторых случаях, особенно во время вооруженного конфликта, они могут создаваться не в той стране, где люди пропадают без вести.

У семейных ассоциаций двойная роль:

- они представляют семьи и ведут правозащитную деятельность в их интересах;
- предоставляют семьям услуги, прямо или опосредованно, действуя как связующее звено с государственными и иными структурами.

На одной территории может быть несколько семейных ассоциаций, которые могут представлять разные категории пропавших без вести, выделяемые, например, по национальному признаку, по обстоятельствам исчезновения или по политической ориентации. Соперничество между разными группами и внутренние разногласия могут привести к конфликтным ситуациям и дроблению.

Статус и эффективность деятельности семейных ассоциаций может быть различной в зависимости от воли и возможностей участвующих семей и действующей нормативно-правовой базы. Даже в том случае, когда какая-либо семейная ассоциация не имеет официального статуса, она может обладать определенным авторитетом и легитимностью в глазах некоторых групп семей и (или) пострадавшего сообщества и играть важную роль в механизме.

Прежде чем начать сотрудничество с ассоциацией семей, механизму может потребоваться больше информации о следующем:

- Какие семьи представляет ассоциация? (То есть сколько в ней членов и какой процент семей она представляет?)
- Какие группы пострадавшего населения представлены?
- Как появилась эта инициатива? На местном уровне? Или она входит в национальную сеть? Возможно ли ее долгосрочное функционирование?
- Как она представляет всех своих членов перед властями, СМИ, НПО и т.д.?
- Соответствуют ли провозглашенные задачи и намерения семейной ассоциации мандату и миссии механизма?

- Как определяется ее структура, как определены индивидуальные обязанности?
- Какими нормами и процедурами руководствуется ассоциация в управлении оперативной деятельностью, финансами и связями с общественностью?
- Руководствуется ли она выраженными потребностями своих участников?
- В какой степени она является независимой в плане политической ангажированности, материальных и финансовых ресурсов?
- Как она хранит данные и документы о пропавших без вести и как обеспечивает защиту данных?
- Как она может осуществлять обмен информацией и помогать семьям понимать информацию, которую им представляют?
- Как на нее смотрят власти?
- Как она участвует в принятии решений и задает ли направление программам поддержки, иницилируемым местными сообществами?

5. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ АССОЦИАЦИЙ СЕМЕЙ ДЛЯ СОДЕЙСТВИЯ РАБОТЕ МЕХАНИЗМА

Многие виды деятельности ассоциаций семей соответствуют задачам механизма и могут использоваться для содействия его работе. Некоторые из них описаны ниже.



Благодаря ассоциациям семей та боль, которую испытывают близкие пропавших без вести, может вдохновить их на участие в общем деле. В июле 1998 г. ассоциации жен пропавших без вести из Сребреницы собрались в Горажде, на мосту через Дрину, под которым три года назад река несла тела жертв массовых убийств в Сребренице. Церемония сплотила присутствующих и определила их место в сообществе и в обществе в целом в качестве семей лиц, пропавших без вести. Ассоциации семей также являются для властей ключевыми заинтересованными сторонами в вопросах розыска и установления принадлежности останков, проведения правовых реформ и учреждения национальной институциональной нормативно-правовой базы, позволяющей работать с проблемой пропавших без вести лиц. Их роль выходит за рамки историй отдельных членов этих ассоциаций и становится значимой для общества в целом: она определяет подход страны к некоторым периодам своего прошлого. (Адаптация статьи «Где они».)

а. Защита интересов и представительство

- Акцентирование роли семей как активных субъектов процесса удовлетворения их потребностей, а не просто жертв.
- Достижение признания проблемы пропавших без вести на общественно-политическом уровне путем защиты интересов и политического давления.
- Взаимодействие с властями и другими акторами в целях защиты прав для оказания более полной поддержки в удовлетворении потребностей семей.
- Обеспечение того, чтобы власти, ответственные за выяснение участи и местонахождения пропавших без вести, не пренебрегали своими обязанностями.



В Колумбии Ассоциация семей лиц, пропавших без вести при содержании под стражей (ASFADDES), предоставляет другим семьям и сообществам информацию о механизмах правосудия переходного периода. Ассоциация сумела добиться включения запрета насильственных исчезновений в основной военный устав и национальное законодательство Колумбии. Вместе с семейной ассоциацией «Фонд Нидии Эрики Баутисты» и НПО «Корпорация юридической свободы» (*Corporación Jurídica Libertad*), ASFADDES участвовала в переговорах в Гаване (Куба) по заключению Мирного соглашения.



В Чили организация «Ассоциация родственников пропавших без вести заключенных» (AFDD) с 1974 года добивается ответов на вопросы о судьбе и местонахождении пропавших без вести при военной диктатуре, путем коллективных действий, включая протесты, мероприятия и изготовление гобеленов или лоскутных картин. Гобелены выставляются по всему миру для повышения осведомленности о проблеме пропавших без вести.

б. Поддержка участников и предоставление доступа к поддержке, оказываемой государством и другими акторами

- Регистрация и оценка услуг, доступных семьям пропавших без вести лиц.
- Налаживание связи между семьями и поставщиками услуг, в том числе государством.
- Предоставление консультаций по правовым и административным процессам для осуществления прав и получения льгот.
- При необходимости — представление интересов семей при взаимодействии с национальными механизмами по пропавшим без вести и судебными процессами.
- Постоянное информирование семей о ходе розыска, опознания или судебных расследований.





Более 30 ассоциаций семей оказывают поддержку тем, кто разыскивает пропавших без вести родственников в Боснии и Герцеговине. Они проводят целый ряд мероприятий, включая: сопровождение семей в процессе идентификации, участие в организации коллективных захоронений, заботу о членах семей пропавших без вести (если дети посещают учебные заведения — зачисление, стипендии, налоги; поддержку социально уязвимых категорий лиц: пожилых людей и т.д.), повышение осведомленности о проблеме пропавших без вести и потребностях семей в местных сообществах, проведение мероприятий для сохранения памяти о пропавших без вести, создание и поддержание в надлежащем состоянии мемориалов, отстаивание прав семей перед местными властями, возбуждение уголовных дел, сбор данных от очевидцев, поиск свидетелей и их сопровождение в суде. Ассоциации также связывают нуждающиеся семьи с другими поставщиками услуг и информируют их о событиях, связанных с розыском (например, выпускают бюллетени, организуют встречи и т.д.).

В частности, в Боснии и Герцеговине Консультативный совет Института пропавших без вести (ИПБВ), кандидатуры шести членов которого были предложены семейными ассоциациями со всей страны, действует как связующее звено между семьями и механизмами по розыску пропавших без вести лиц и судебными процессами. Консультативный совет организует круглые столы на местном уровне в различных регионах страны и собирает вместе семьи пропавших без вести лиц, представителей властей и международных организаций, участвующих в процессе розыска, чтобы ответить на вопросы, которые могут возникнуть у семей о различных процессах, и обеспечить обмен информацией между отдельными семьями и следователями ИВЛПБ.

с. Увековечение памяти и примирение

- Организация мероприятий по увековечению памяти и мемориальных мероприятий, посвященных всем пропавшим без вести лицам без дискриминации, по итогам консультаций со всеми заинтересованными сообществами.
- Содействие примирению сообществ таким образом, чтобы это не мешало решению проблемы пропавших без вести.
- Содействие усилиям по предотвращению безвестных исчезновений в будущем, в том числе путем взаимодействия с молодежью.



В **Грузии** семьи пропавших без вести лиц инициировали проект по созданию мемориала пропавших без вести при поддержке МККК и властей. Мемориал был открыт 30 августа 2021 года, в Международный день пропавших без вести, и служит материальным напоминанием о близких этих людей.

С 1998 года сотни семей в **Бугенвиле** (Папуа — Новая Гвинея) все еще хотят узнать о судьбе своих пропавших без вести близких. 1 ноября 2020 года семьи тех, кто пропал без вести в Центральном Бугенвиле, собрались, чтобы почтить память своих родственников. Приходской священник провел церемонию, благословив фотографии пропавших без вести, которые принесли их близкие, и деревья, которые семьи затем посадили рядом со своими домами. Церемония дала людям возможность почтить память своих близких и найти способ жить дальше уже без них.



На **Кипре** члены Двухобщинной ассоциации родственников пропавших без вести лиц, представляющие как общин греков-киприотов, так и турок-киприотов, активно работают вместе над поиском информации о судьбе пропавших без вести лиц и совместно выступают за лучшее понимание этой проблемы, особенно среди молодых поколений киприотов, выступая с рассказами о своем общем горе как семьи пропавших без вести лиц.

Бабушки площади Пласа-де-Майо (**Las Abuelas de la Plaza de Mayo**) — аргентинская ассоциация бабушек, разыскивающих своих пропавших без вести детей и внуков, родившихся в плену. Ассоциация проводит информационные кампании и мероприятия, такие как Teatro por la Identidad (Театр за установление личности) и Tango por la Identidad (Танго за установление личности), чтобы привлечь внимание общественности к проблеме детей, похищенных во время военной диктатуры 1976-1983 гг., и призвать молодых людей, сомневающихся в своем происхождении, обратиться за ее услугами. Цель таких мероприятий — преодолеть историческую амнезию и обеспечить передачу памяти о пропавших без вести людях последующим поколениям.

6. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОГО УЧАСТИЯ СЕМЬИ

Механизму следует стремиться заручиться поддержкой семей и обеспечить их эффективное участие, в том числе путем:

- обеспечения прозрачности и коммуникации с тем, чтобы ожидания семей были реалистичными;
- продвижения инклюзивного подхода, исключающего дискриминацию различных групп или людей, живущих в различных географических регионах;
- обеспечения наличия у механизма и (или) связанных с ним структур возможностей для оказания поддержки семьям, в том числе в удовлетворении их правовых, административных, экономических, психологических и социально-психологических потребностей;
- работы с проблемой разных результатов для разных семей (например, некоторые получают ответы, а некоторые нет), понимания того, что это может привести к конфликтам между ними, и обеспечения взаимодействия с семьями и семейными ассоциациям для решения этой проблемы;
- понимания того, что даже внутри отдельной семьи может произойти разделение;
- признания и сведения к минимуму риска того, что члены семей в случае их участия в деятельности механизма, столкнутся с проблемами в плане безопасности или подвергнутся стигматизации;
- выстраивания доверительных отношений и обеспечения понимания между семьями и властями и предоставления безопасных зон для взаимодействия семей с властями;
- в ситуациях вооруженных конфликтов или других ситуациях насилия — способствования установлению связей между семьями, принадлежащими ко всем сторонам, привлечения внимания к общим страданиям и боли и содействия формированию единого фронта для достижения задач, связанных с розыском пропавших без вести лиц и выяснением их участи и местонахождения;
- признания того, что решимость семей добровольно участвовать в работе механизма может колебаться в результате снижения интереса и под влиянием рисков в плане безопасности, и принятия мер для поддержания постоянного участия в долгосрочной перспективе;
- там, где такой ассоциации еще не существует, а семьи проявили интерес к ее созданию, содействия образованию семейных ассоциаций в качестве меры поддержки семей лиц, пропавших без вести.



В **Колумбии** Mesa de Atención Psicosocial a Familiares de Personas Desaparecidas (Круглый стол по психологической поддержке семей пропавших без вести) в течение многих лет был средством регулярного объединения представителей семейных ассоциаций и государственных органов для обмена опытом и знаниями в области социально-психологической поддержки семей пропавших без вести лиц, а также для продвижения наилучших практик работы в этом направлении. Еще одной задачей Круглого стола было укрепление потенциала прокуроров и судебно-медицинских гражданских служащих для более эффективной работы с потребностями семей пропавших без вести лиц и проблем, с которыми они сталкиваются в этой области при ведении своей деятельности. Кроме того, Круглый стол опубликовал соответствующие документы, освещающие бедственное положение семей пропавших без вести, и внес вклад в разработку закона о признании пропавших без вести отсутствующими (Ley de Ausencia). Успех этой совместной инициативы стал результатом политической воли со стороны государственных субъектов, широкой известности и организованности ассоциаций семей пропавших без вести, а также участия всех субъектов в работе Круглого стола на равных основаниях.



РУКОВОДЯЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ 8

РАБОТА С ДАННЫМИ И ИНФОРМАЦИЕЙ, КАСАЮЩИМИСЯ ПРОПАВШИХ БЕЗ ВЕСТИ



Центральное
агентство по
розыску



МККК



Национальный механизм¹⁵ должен создать систему управления данными и информацией¹⁶, чтобы все собранные данные и информация были надежными, доступными, безопасными и оптимизированными для их использования и чтобы повысить воздействие и эффективность национального механизма по пропавшим без вести лицам в соответствии с его мандатом.

Данное руководство содержит обзор общих целей, лежащих в основе создания системы управления данными и информацией в рамках механизма, и излагает ключевые аспекты обработки данных и информации в соответствии с принципом «не навреди»¹⁷ и применимыми законами и стандартами по защите данных.

1. ВВЕДЕНИЕ

Розыск пропавших без вести лиц и оказание помощи их семьям предполагают, помимо прочих действий, сбор, хранение, обработку и сохранение информации и данных. Объем собираемых данных и информации будет зависеть от мандата и цели(ей) национального механизма. Данные могут иметь различное применение на разных этапах существования механизма, поэтому с течением времени может потребоваться скорректировать методы управления данными.

Сбор, управление и сохранение качественных и точных данных необходимы для преобразования их в полезную информацию, которая направляет работу механизма по розыску пропавших без вести лиц и оказанию поддержки семьям. Эти действия также способствуют оценке достижений механизма. При правильном управлении и сохранении данные могут использоваться в процессе розыска и в будущем, а механизм становится хранителем истории пропавших без вести и их семей.

Хотя инструменты и техническая инфраструктура (например, базы данных, серверы) важны, сами по себе они не обеспечивают эффективного использования данных и информации в процессе розыска. Механизм должен создать систему управления информацией (СУИ), которая разрабатывает политику, процессы и компетенции, необходимые для эф-

15 Для целей настоящего документа термин «механизм» означает все национальные учреждения, комиссии и другие структуры и процессы, созданные соответствующими властями для выяснения участи и местонахождения пропавших без вести лиц в каждом конкретном случае и оказания поддержки их семьям. Помимо этой гуманитарной задачи, механизмы могут иметь и другие, в том числе связанные с привлечением виновных к ответственности и процессами правосудия переходного периода. Тем не менее, эти цели не будут рассматриваться в настоящем документе более подробно, чем того требуют вопросы розыска пропавших без вести.

16 Данные — это факты или цифры, из которых извлекается информация. Отдельные части данных редко бывают полезны сами по себе. Чтобы данные стали полезной информацией, их необходимо обработать, организовать, структурировать или представить в определенном контексте.

17 Принцип «не навреди» относится к обязательному требованию обеспечения того, чтобы гуманитарная деятельность не оказывала негативного воздействия на отдельных лиц или группы населения и не создавала для них новых рисков. Постулат «не навреди» отмечен в принципе обеспечения защиты 1 Гуманитарной хартии и минимальных стандартах, применяемых при оказании гуманитарной помощи, который подчеркивает необходимость «не допускать того, чтобы в результате ваших действий люди подвергались опасности причинения большего вреда». См. проект «Сфера», Гуманитарная хартия и минимальные стандарты, применяемые при оказании гуманитарной помощи, принцип обеспечения защиты 1, доступный по адресу: <https://handbook.spherestandards.org/en/sphere/#chapters> (на англ. яз.).

эффективного управления данными и информацией из механизма с течением времени. Не менее важно то, что если процессы розыска и (или) идентификации не являются частью деятельности самого механизма, СУИ механизма все равно должна учитывать такую информацию, хранящуюся в других национальных СУИ, и обеспечивать наличие процессов обмена информацией и передачи результатов между различными системами.

Проблемы при создании СУИ включают доступность и надежность информации и данных, а также достаточный потенциал механизма для их эффективного управления и использования. По этим причинам СУИ должна быть разработана на ранних стадиях проектирования механизма, чтобы избежать задержек в сборе и обработке данных, сбоев в работе системы или того, что данные со временем станут непригодными или недостоверными. Более того, процесс защиты данных должен быть включен на ранних стадиях планирования и разработки СУИ.¹⁸

При работе со всеми персональными данными необходимо учитывать применимые законы, правила и стандарты по защите данных, включая, помимо прочего, требование о наличии «законного основания» для обработки данных, а также возможность безопасной и конфиденциальной работы с данными и информацией в будущем, чтобы механизм постоянно содействовал уважительному отношению к каждому пропавшему без вести человеку и членам его семьи до выяснения его судьбы и местонахождения.

2. УПРАВЛЕНИЕ ДАННЫМИ И ИНФОРМАЦИЕЙ В РАМКАХ НАЦИОНАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА

СУИ управляет процессом принятия решений в рамках механизма и обеспечивает координацию, контроль и анализ всей соответствующей и доступной информации и данных. Она должна учитывать анализ ситуации, то, какие заинтересованные стороны участвуют в процессе, т.е. тех, кто обладает данными, источники и типы доступной информации, цели, которые должны быть достигнуты, а также наличие человеческих и технических ресурсов для управления такой системой. Эффективная СУИ требует совместной работы людей, процессов и технологий для обеспечения эффективного и безопасного управления информацией и данными, получаемыми механизмом в любом формате (на электронных и физических носителях). Законы о защите данных могут также требовать, чтобы учреждение вело учет деятельности по обработке персональных данных и предоставляло такую информацию контролирующим органам по запросу.

Определение и устройство СУИ должно быть связано с мандатом механизма, прописанным в той правовой базе, в которой он создавался, и должно зависеть от него. Например, механизму, которому поручено объединить и централизовать дела пропавших без вести лиц в стране, необходимо создать процессы, способствующие получению, обработке и консолидации большого объема информации и данных о пропавших без вести лицах из различных источников. Однако, если потребуется, чтобы механизм, помимо проведения розыска, управлял официальной системой компенсации, СУИ необходимо будет адаптировать свои процессы для управления информацией, связанной с деятельностью по компенсации, а также обеспечить сертификацию такой услуги для семей. Таким образом, мандат¹⁹ национального механизма становится ключевым руководящим принципом деятельности СУИ.

¹⁸ Рекомендации по толкованию принципов защиты данных в контексте гуманитарной деятельности см.: Кунер, К. и Марелли, М. (ред.). Руководство по защите данных в ходе гуманитарной деятельности. 2-е изд. Брюссельский центр исследований в области защиты неприкосновенности частной жизни / МККК, 2020 г. (готовится к публикации на русском языке).

¹⁹ Нормативно-правовая база, создающая национальный механизм, определяет функционирование механизма и должна включать его мандат, цели, которые необходимо достичь, его структуру, способ управления и функционирования, его полномочия и статус, а также его ресурсное обеспечение. Кроме того, когда это целесообразно, в нормативно-правовой базе должны быть прописаны положения об участии представителей различных категорий населения, в том числе

Мандат также определяет структуру и порядок отчетности СУИ. Это может быть актуально при разработке путей передачи информации и данных и определении ролей и обязанностей между различными группами в рамках механизма. В идеале в структуре механизма должно быть создано подразделение по управлению данными и информацией (ПУДИ), а также разработаны рабочие процессы внутри и между ПУДИ и всеми, кто отвечает за работу с данными в рамках механизма.

Разработка СУИ подразумевает выполнение нескольких взаимосвязанных шагов, каждый из которых требует структуры и планирования. Эта последовательность называется жизненным циклом информации и данных и обычно содержит следующие элементы.

Существуют различные практики в отношении размещения ПУДИ в структуре национального механизма. Учитывая его междисциплинарную роль, в идеале ПУДИ должно занимать высокое положение в структуре механизма, чтобы иметь представление обо всех его потребностях в информации и данных и обеспечивать принятие междисциплинарных решений. Если этого не происходит, необходимо создать мощный координационный механизм для обеспечения структурированности и эффективности движения потоков информации и данных.



На этапе первоначального планирования для создания СУИ необходимо понимание контекста, в котором будут собираться данные и информация. Здесь следует отметить три ключевых аспекта.

а. Систематизация источников

Часто бывает так, что данные, касающиеся пропавших без вести лиц, разбросаны по нескольким источникам. Поэтому прежде всего необходимо получить обзор имеющихся данных и информации и оценить полезность, надежность и актуальность их источников. Перечень имеющихся источников становится особенно актуальным при составлении списка пропавших без вести лиц. Хотя основным источником данных и информации изначально являются семьи пропавших без вести, необходимо рассмотреть другие источники, такие как попытки любых предыдущих механизмов/комиссий/органов свести воедино списки пропавших без вести, или информация, собранная другими субъектами в прошлом и связанная с показаниями свидетелей, или данные расследований, которые были собраны с течением времени, и т. д. Такого рода систематизация задает основные параметры СУИ и может включать в себя следующую информацию:

- детали источника: они включают имя и контактные данные, тип источника (например, уже существующий список пропавших без вести лиц, преступников, свидетелей и т.д.);

- тип данных, их доступность и формат, в котором они хранятся (в электронном виде, на физических носителях);
- объем данных;
- доступность, конфиденциальность и безопасность;
- надежность.



К источникам информации можно отнести следующие (список не исчерпывающий):

- а) семьи;
- б) национальные органы власти (включая общественные силы);
- в) гражданское общество (например, семейные ассоциации, местные НПО и т. д.);
- г) вооруженные группы;
- д) свидетели;
- е) ранее существовавшие механизмы/комиссии/органы;
- ж) открытые источники информации (например, социальные сети, пресса и т. д.).

После того, как соответствующие источники будут систематизированы, механизму необходимо определить, как лучше всего получать и обрабатывать данные, чтобы сформировать массив дел механизма. Также может потребоваться рассмотреть правовые инструменты (например, соглашение о совместном использовании данных), через которые данные поступают от внешнего субъекта. В ходе систематизации необходимо провести анализ каждого источника данных. Это может стать ключевым документом для дальнейшего принятия решений.

в. Стандартный порядок действий

СУИ должна иметь надежный набор процедур, образующий стандартный порядок действий, устанавливающих процессы и регулирующих все аспекты управления данными и информацией о пропавших без вести лицах на всех этапах розыска. Учитывая конфиденциальность такого типа собираемых данных и информации, стандартный порядок действий должен включать в себя конкретные инструкции по работе с конфиденциальной информацией и устанавливать уровень конфиденциальности для каждого типа информации (например, публичной, конфиденциальной и строго конфиденциальной). Необходимо также разработать комплексную политику защиты данных, которая бы соответствовала требованиям, изложенным в национальных и региональных законах и нормативных актах, а также стандартам защиты данных. Права доступа к информации, включая персональные данные, должны быть установлены в строгом соответствии с принципом служебной необходимости и, в частности, с потребностями различных групп внутри ПУДИ и за его пределами. Стандартный порядок действий должен регулировать каждую часть жизненного цикла информации и данных путем:

- предоставления подробной информации о том, как собираются данные (например, о разработке стандартных форм)²⁰;
- определения конкретных критериев при сборе и включении различных данных, в том числе из разных источников, с учетом ситуации, в которой люди пропали без вести (например, в некоторых контекстах данные, касающиеся этнической принадлежности, могут быть важны, в то время как в других они могут быть не столь актуальны);

²⁰ См. специальное Руководящее положение **Основной набор данных для розыска пропавших без вести мигрантов** как образец для разработки соответствующих форм. Одним из самых серьезных препятствий на пути к розыску пропавших без вести мигрантов является несовместимость данных, собранных разными структурами. Представленный набор данных задуман как инструмент для упорядочения деятельности по сбору данных, предлагающий ряд общих для всех участвующих структур полей ввода данных, которые могут заполняться при розыске пропавших без вести мигрантов — как живых, так и умерших. Опираясь на настоящий документ, различные организации / органы власти могут адаптировать сбор данных к своему контексту в соответствии со своими потребностями, ресурсами и мандатами.

- установления форматов, в которых данные и информация могут быть получены и обработаны;
- разработки процедур, обеспечивающих стандартную обработку данных и создание целостной системы хранения данных;
- разработки инструкций и руководств для обеспечения качества обрабатываемых данных;
- разработки руководящих принципов по управлению конфиденциальными данными в электронном формате или на физических носителях и политики защиты данных;
- разработки политики в отношении сохранения/архивирования данных (в цифровом формате и на физических носителях) и составления соответствующего графика хранения информации и данных, то есть определения срока хранения данных.

с. Рабочие процессы, роли и обязанности

Работу СУИ должна поддерживать группа специально обученных сотрудников с различными профилями — в идеале, следующими:

- **Руководитель отдела управления данными и информацией:** обычно отвечает за управление данными и входит в состав органа, принимающего оперативные решения в рамках механизма.
- **Аналитик данных:** обладает специальными техническими навыками для анализа данных и оказания поддержки сотрудникам, отвечающим за розыск.
- **Операторы данных:** имеют различные профили, занимаются обработкой данных, доступом и вводом информации и данных в централизованную систему. Эти роли могут выполняться специализированным персоналом или сотрудниками других существующих профилей в рамках механизма (следователями, лаборантами, археологами, работающими на местах, и т.д.) Однако необходим также специальный персонал для обеспечения контроля данных/качества данных, обучения/инструктажа по работе с данными и ввода данных. Операторы данных могут также контролировать подачу информации в любом из утвержденных форматов.
- **Научный сотрудник/архивист:** механизму могут потребоваться другие специалисты в команде, обладающие специальными навыками архивных исследований (например, историки или профессиональные архивисты).
- **Специалист по защите данных:** обладает экспертными знаниями в области законодательства и практики защиты данных. Работая в независимом качестве, этот человек информирует сотрудников и консультирует их по их обязательствам в соответствии с действующим законодательством о защите данных.

Бытует широко распространенное заблуждение, что специалисты по управлению информацией и данными, работающие в рамках механизма, должны обладать глубокими специальными знаниями (например, в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ)). Однако залогом успеха СУИ является привлечение различных специалистов с взаимодополняющими навыками, начиная от специалистов в области технологий, аналитиков данных и заканчивая специалистами более общего профиля, которые понимают процессы и методы, связанные с управлением данными и информацией (например, менеджеры по работе с информацией, архивисты и т. д.).

Рабочие процессы также являются важным элементом СУИ, поскольку они определяют и структурируют каждый этап передачи информации и данных и распределяют ответственность персонала за каждый этап. Рабочие процессы — это практический способ организовать деятельность сотрудников СУИ и обеспечить централизацию потока информации и данных, а также гарантировать их качество и безопасность.

3. СОСТАВЛЕНИЕ СПИСКА ПРОПАВШИХ БЕЗ ВЕСТИ ЛИЦ И СБОР ДАННЫХ И ИНФОРМАЦИИ

Для регистрации случая безвестного исчезновения необходимо собрать подробную информацию о пропавшем без вести. Регистрация случая безвестного исчезновения является ключевым моментом для структурирования процессов сбора и обработки данных

и должна включать в себя все необходимые и релевантные данные и информацию, собранные из систематизированных источников, касающиеся пропавшего без вести лица и обстоятельств его исчезновения. Материалы зарегистрированного случая безвестного исчезновения затем используется при розыске, направленном на выяснение участи и местонахождения пропавшего без вести.

Составление списка пропавших без вести

Первым и, возможно, самым важным шагом является составление списка пропавших без вести лиц, который затем ляжет в основу работы с зарегистрированными случаями безвестных исчезновений в рамках механизма. Это также представляет и наибольшую сложность для любого механизма, но важно, чтобы в начале любых розыскных мероприятий был определен масштаб проблемы, то есть число затронутых ею лиц. Составление списка пропавших без вести может занять много времени; однако для того, чтобы механизм начал свою работу, не обязательно составлять весь список целиком.

Некоторым механизмам может быть поручено составление списка пропавших без вести, выяснение участи и местонахождения каждого пропавшего без вести, оказание поддержки семьям, при этом они должны опираться на судебно-медицинскую систему государства, которая возьмет на себя главенствующую роль в судебно-медицинской идентификации найденных останков. Другие механизмы, однако, могут включать судебно-медицинскую идентификацию в свой мандат. Эти детали необходимо учитывать, поскольку они непосредственно влияют на создаваемую СУИ. Чем больше данных хранится в разных учреждениях, тем сложнее свести информацию воедино. Для этого может потребоваться надежная координация и соглашения об обмене данными между всеми заинтересованными сторонами.

С помощью централизации и консолидации данных из различных источников необходимо создать **единый сводный список** имен лиц, пропавших без вести. Эти имена можно найти в заявлениях об исчезновениях, которые семьи подали в механизм напрямую, а также в списках ранее действовавших механизмов/комиссий/органов. В последнем случае проблема будет заключаться в обработке списков, которые могли быть составлены в соответствии с другими критериями и задачами, и в обеспечении их совместимости. На этом этапе становится критически важной работа с задвоенными данными, что делает необходимым выработать четко определенные меры по выявлению повторяющихся данных до их ввода в систему (например, в рабочий процесс по обработке данных должна быть включена обязательная проверка).

Методология сведения воедино списка пропавших без вести предполагает присвоение **уникального номера дела** (УНД) каждому лицу, пропавшему без вести. Каждому делу о пропавших без вести лицах, даже делам лиц, пропавших без вести в результате обычного события, должен быть присвоен УНД. В список пропавших без вести включаются личные данные пропавших без вести, а не членов их семей, сообщивших об исчезновении, хотя эти данные также важны и должны собираться и надежно храниться.

УНД также позволяет отслеживать все связанные данные и информацию, собранные по делу о безвестном исчезновении, исключать их дублирование и облегчать обмен информацией между семьями и другими участниками процесса. В ходе сбора персональных данных пропавшего без вести могут быть собраны другие вещественные доказательства (например, личные вещи, удостоверения личности и т.д.), с ними также необходимо работать, их нужно сохранять. УНД снижает риск потери этой информации и обеспечивает согласованность действий всех, кто работает над одним и тем же делом.

Тип собираемых данных

Ниже перечислены типы данных, которые могут быть собраны²¹ в соответствии с мандатом и правовой основой создания механизма для выяснения участи лиц, пропавших без вести в результате вооруженного конфликта, иных ситуаций насилия, стихийных бедствий и катастроф или в контексте миграции.

Данные о пропавших без вести лицах — это личные данные, позволяющие установить личность, они включают данные, имеющие отношение к розыску. При сборе информации о пропавшем без вести важно понимать, что на момент сбора может быть неизвестно, какие его приметы, характеристики или сопутствующая сведения о нем в конечном итоге окажутся важными для процесса идентификации. Следовательно, качество и количество собранной информации имеют решающее значение.

Для сбора этих данных необходимо опросить одного или нескольких членов семьи, но также и других потенциальных свидетелей. Беседы должны проводиться специально обученными сотрудниками с тем, чтобы обеспечить конфиденциальность, безопасность и защиту законных прав семей и свидетелей в соответствии с законодательством о защите данных. Рекомендуется использовать стандартные формы, адаптированные к ситуации и соответствующие руководящим принципам, установленным на этапе планирования, при этом необходимо соблюдать законы о защите данных и стандарты в этой сфере.

Собирать данные о пропавших без вести может быть необходимо на разных этапах, в зависимости от обстоятельств, анализа ситуации и того, как продвигается розыск. Чтобы механизм располагал самыми свежими сведениями и при этом информировал семьи о ходе розыска, нужны частые контакты с семьями. Частоту этих контактов следует определять совместно с семьями.

Информация и данные по делам пропавших без вести могут храниться в различных форматах: на электронных и физических носителях или одновременно на тех и других. Следовательно, механизм должен предусматривать необходимость обработки и структурирования таких данных в СУИ (часто это база данных, но не только — см. раздел 4 ниже), сохраняя при этом целостность исходного формата (например, подшивки дела). В деле о безвестном исчезновении обычно указывается следующее:

- **УНД;**
- **личные идентифицируемые данные** (имя, фамилия, гражданство, дата рождения пропавшего без вести, любые документы, подтверждающие его личность, и т. д.);
- **информация биологического характера и социальный анамнез/данные об образе жизни;**
- **подробная информация об обстоятельствах исчезновения**, особое внимание следует уделить последнему известному месту пребывания человека и дате исчезновения. Это ключевые элементы, позволяющие начать розыск и, возможно, установить связь между делами пропавших без вести, если несколько дел могут быть связаны между собой;
- **подробные сведения о предполагаемых местах нахождения останков** — можно также собрать информацию о возможных местах захоронения, связанных с данным делом, если это целесообразно и она доступна. Для обеспечения надлежащего сбора этих данных могут быть разработаны специальные стандартные формы;
- **личные данные членов семьи** — необходимо записывать и надежно хранить полные контактные данные членов семьи для целей последующей работы с делом;
- информация, касающаяся правовой основы для сбора и обработки данных.

²¹ При обработке персональных данных должен соблюдаться принцип минимизации, установленный в сфере предоставления защиты, т.е. данные, обрабатываемые учреждением, должны быть адекватными, актуальными и не чрезмерными для цели (целей), для которой(ых) они были собраны.

Может быть разработана и стандартизирована специальная форма для сбора и структурирования данных о пропавшем без вести. Стандартные формы и стандартный порядок действий могут быть скорректированы в соответствии с различными этапами сбора данных. Сбор биологических контрольных образцов (например, крови, слюны) у родственников для целей судебно-генетического анализа также требует отдельной стратегии и стандартного порядка действий²².

Данные о неидентифицированных лицах могут также собирать механизмы, уполномоченные проводить судебно-медицинскую идентификацию. Идентификация — это процесс сравнения информации, относящейся к разыскиваемому лицу, с информацией о человеке, личность которого должна быть подтверждена/останках, принадлежность которых должна быть установлена. Соответственно, в рамках процесса идентификации необходимо собрать подробную информацию о человеке, чья личность не установлена, с целью завести дело на такого человека, в котором биологические данные, полученные в результате судебно-медицинской экспертизы, были бы объединены с информацией, полученной в ходе расследования и сбора останков. По указанным выше причинам делу неидентифицированного лица также должен быть присвоен УНД. Данные о неидентифицированных лицах должны собирать судебно-медицинские эксперты. Конкретные этапы процесса научной и юридической идентификации, вероятно, будут отличаться в зависимости от национальной правовой базы.

Если **человек жив**, основные материалы по делу могут включать в себя:

- анализ обстоятельств, в результате которых он получил статус лица, пропавшего без вести;
- документ, фиксирующий личное собеседование с неидентифицированным лицом;
- документы и материалы судебно-медицинской экспертизы.

Если **человек умер**, основные материалы по делу могут включать в себя:

- анализ обстоятельств, в результате которых он получил статус лица, пропавшего без вести;
- информацию об извлечении всех останков на месте, в том числе подробную информацию о местоположении;
- документы и материалы судебно-медицинской экспертизы;
- информацию о причинах, характере и обстоятельствах смерти.

Данные о местах обнаружения останков (МОО) могут быть доступны и не связаны с конкретным делом о пропавшем без вести или неопознанном лице. Важно, чтобы в ходе своей работы механизм собирал и структурировал эти данные, которые могут оказаться важной информацией, связанной с розыском. При опросе свидетеля необходимо использовать специальную форму для сбора данных, относящихся к МОО, а также присвоить этому месту УНД. Это позволит установить гипотетическую связь между местом и лицами, перечисленными в сводном списке пропавших без вести (например, сформулировать гипотезу о погребенных в нем людях) и сохранить всю информацию, которая может быть связана с объектом. Форма может включать информацию о следующем:

- **опрашиваемый:** личные данные опрашиваемого и связь с предполагаемой(ими) личностью(ями);
- **место обнаружения останков:** географическое местоположение, ориентиры на местности, характер ландшафта, доступность, риски, связанные с этим местом (например, с точки зрения оружейной опасности);
- **предположительная принадлежность останков:** количество комплектов останков, кому они могут принадлежать, особенности останков;
- **информированное согласие** опрашиваемого на сбор и обработку данных.

²² См. Salado Puerto et al, The search process: Integrating the investigation and identification of missing and unidentified persons for more information about an effective search process which includes the investigation and identification phases of the missing using a multidisciplinary and multiagency approach”, Forensic Science International: Synergy, Vol. 3, 100154, Elsevier, 2021: <https://doi.org/10.1016/j.fsisyn.2021.100154>

Данные о событиях, связанных с исчезновениями, могут собираться по ходу деятельности и быть связаны с одним или несколькими пропавшими без вести лицами. Сбор данных о событиях облегчит перекрестную проверку данных, относящихся, например, к определенному месту, дате и обстоятельствам исчезновения. Необходимо структурировать сбор этих данных для их дальнейшего анализа, это можно сделать с помощью другой стандартной формы. Событиям также следует присваивать УНД, чтобы облегчить определение возможных связей с людьми, уже включенными в сводный список пропавших без вести.

Если это целесообразно, форма может содержать следующую информацию:

- дата и место (географическая привязка);
- описание предметов одежды;
- предполагаемый преступник;
- подробная информация о жертвах (количество, тип жертвы);
- ограничения по предоставлению данных.

В ходе осуществления своего мандата механизм может получить и **другую представляющую интерес информацию**, которая может оказаться полезной для выяснения участи и местонахождения пропавшего без вести. Ключом к разрешению дела может стать любая информация, в том числе:

- **список (списки) пропавших без вести лиц**, содержащиеся в разрозненных документах;
- **документы/журналы** различных организаций, таких как канцелярии, племенные образования, коммунальные службы, больницы, морги, похоронные бюро, кладбища и т. д.;
- **отчеты и доклады сторон в конфликте**, которые могут содержать списки пропавших без вести, пленных, обмененных пленными, умерших, погибших в бою и т. д.²³;
- **официальные/неофициальные отчеты/фотографии/видеоматериалы**, описывающие расчистку поля боя, мест захоронений и т. д.;
- любые **материалы судебных разбирательств**, описывающие исчезновения, задержания, казни и т. д.;
- **пользовательский контент в интернете**, например, видеоматериалы и фотографии массовых мероприятий, демонстраций, нападений, арестов и т. д.;
- **документы различных международных организаций, НПО или организаций гражданского общества**, содержащие отчеты, заявления, фотографии, информацию об исчезновениях, арестах, местах содержания под стражей, спутниковые снимки и т. д.;
- информация, связанная с **захватом, арестом, похищениями и содержанием под стражей**, включая реестры мест содержания под стражей, журналы регистрации, рассказы свидетелей и т. д.

4. ХРАНЕНИЕ И ОБРАБОТКА ИНФОРМАЦИИ И ДАННЫХ

Информация и данные о пропавших без вести, полученные национальным механизмом, должны храниться и обрабатываться таким образом, чтобы обеспечить их безопасность и конфиденциальность. Уровень безопасности должен быть соизмерим с уровнем конфиденциальности данных, чтобы защитить их от несанкционированного или незаконного доступа и использования, а также от случайной потери, уничтожения или повреждения.

²³ Поскольку эта информация, скорее всего, будет крайне деликатной, ее необходимо классифицировать как «строго конфиденциальную», что также подразумевает строгое ограничение доступа.

а. Хранение информации и данных

Информация и данные могут быть зафиксированы в различных форматах и требовать разных форм безопасного хранения. Существует два основных типа необходимой инфраструктуры:

- **Цифровая инфраструктура:** для безопасного хранения электронных данных в различных форматах (аудиовизуальные материалы, электронные документы, место для цифрового хостинга данных и т. д.) необходима надежная экосистема ИКТ. Необходимо выделить технические ресурсы ИКТ (как кадровые, так и инфраструктурные) для обеспечения соответствия системы требованиям безопасности. Необходимо будет также делать выбор между «локальными» и «облачными» серверными решениями. Стационарные серверы обычно более надежны для хранения строго конфиденциальных данных и управления ими, однако при этом они стоят дороже, а обслуживать их трудно.
- **Физическая инфраструктура:** механизму необходимо создать безопасную физическую инфраструктуру для работы с физическими форматами, такими как подшивки бумажных документов, кассеты, аналоговые фотоснимки и т. д. Важно, чтобы механизм выделял место для этих носителей информации по мере того, как они будут собираться на разных этапах процесса розыска. Для обеспечения соблюдения архивных стандартов хранения необходимо создать цепь сохранности при поэтапной передаче²⁴:
 - Регистрация документов (в любом формате) относится к тем объектам, которые необходимо классифицировать, обработать и сохранить. Эти документы также должны быть переведены в электронный формат сразу после их получения в рамках системы управления электронными документами.
 - Поскольку архивы обеспечивают документирование истории работы механизма и могут быть использованы в дальнейшем, окончательное архивирование записей (в любом формате) подразумевает надежное хранение и архивирование определенных предметов и информации. Это может включать в себя информацию или данные, связанные с деятельностью механизма с момента его создания, в соответствии с заранее установленной политикой хранения и применимыми законами о защите данных, хранении на протяжении длительного времени и(или) законами, касающимися архивных документов²⁵.

б. Обработка информации и данных

Одним из наиболее сложных и ключевых элементов с точки зрения эффективности СУИ является(ются) необходимый(е) инструмент(ы) для получения, обработки, структурирования и анализа информации и данных. Задачи этих инструментов многообразны:

- составить сводный список пропавших без вести лиц (и решить проблему задвоенных данных);
- централизовать и структурировать все данные, собранные в связи с делами пропавших без вести и (или) неидентифицированных лиц;
- назначать и обрабатывать УНД дел пропавших без вести и (или) неидентифицированных лиц, выступая в роли связующего звена для любых других соответствующих данных, собранных в любом формате;
- обеспечивать последующее ведение дел в ходе розыска и оказание поддержки семьям;
- организовывать и определять приоритеты в работе;

²⁴ См. <https://www.ica.org/en/preserving-archives>; https://gfbio.biowikifarm.net/wiki/ISO_Standards_for_Digital_Archives.

²⁵ Политикой хранения называется основная политика, определяющая, как долго хранится каждый тип документов и какова будет окончательная судьба документа (архивирование или уничтожение), когда он больше не будет нужен для работы.

- анализировать данные для построения стратегии розыска;
- анализировать данные для проведения сопоставлений для целей идентификации;
- сообщать семьям о ходе работы, в том числе предоставлять им новую информацию;
- управлять различными источниками и электронным контентом.

Обычно для удовлетворения различных потребностей, перечисленных выше, требуется более одного инструмента. Существует как минимум два типа инструментов, которые могут облегчить работу механизма по выполнению вышеуказанных задач: система управления делами и система управления электронными документами и записями. Если задачи механизма включают в себя выяснение участи пропавших без вести путем судебно-медицинской идентификации останков, будут использоваться дополнительные процессы и инструменты. Если данные будут необходимо передавать третьим сторонам, следует приобрести или разработать безопасные средства передачи этих данных.

Система управления делами: централизует, структурирует и обрабатывает все данные, собранные в связи с делами о пропавших без вести лицах. Как правило, эти данные включают в себя следующее:

- данные о пропавших без вести и их семьях;
- данные о неидентифицированных лицах;
- данные о МОО;
- данные о событиях.

В идеале, база данных уже должна быть доступна и способна обрабатывать, структурировать и анализировать различные типы данных (см. раздел 3 выше). Для такого типа работы обычно подходят реляционные базы данных, поскольку они обеспечивают структуру для связи различных элементов информации, размещенных в разных таблицах (например, обеспечивают связь данных о событиях с персональными данными или данными о МОО). Механизм может использовать существующую базу данных, которую легко настроить в соответствии с потребностями механизма. Рекомендуется, по возможности, избегать создания базы данных с нуля, поскольку это может потребовать чрезмерных технических и финансовых затрат²⁶. Однако сам по себе инструмент не обеспечит успеха СУИ; независимо от того, какой инструмент используется, необходимо разработать эффективную политику и рабочие процессы СУИ.



Главное управление Перу по розыску лиц, пропавших без вести, выстроило свой рабочий процесс на основе электронных таблиц Excel, чтобы сводить воедино списки пропавших без вести и структурировать основные данные, которые позволили ему выполнять функции механизма. Механизм смог использовать этот инструмент для создания перечня дел пропавших без вести лиц и установления связей с различными источниками, из которых собирались данные (например, аудиовизуальные материалы, физические носители с формами и т. д.), что сделало возможным анализ дел. Однако возможности такого инструмента в плане обработки и анализа данных ограничены. При наличии технических возможностей, ресурсов и знаний рекомендуется использовать систему управления делами, которая автоматизирует многие шаги, описанные в данном руководстве.

²⁶ МККК разработал платформу Resolve — веб-приложение, которое он предлагает бесплатно соответствующим заинтересованным сторонам, включая правительства, экспертов, агентства, организации и т.д., чтобы помочь им фиксировать, обрабатывать, хранить, архивировать и передавать информацию о пропавших без вести лицах и останках. Подробнее см.: The Resolve Platform: A Comprehensive Web-based Solution for Managing Information on Missing Persons and Human Remains.

При использовании системы управления делами необходимо учитывать следующие элементы:

Безопасность и конфиденциальность

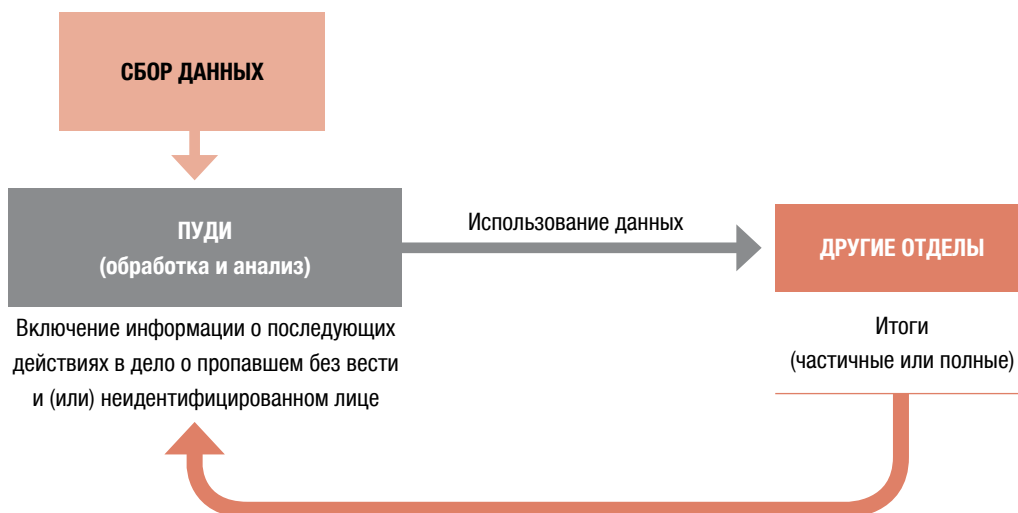
- **Надежное управление правами доступа:** система должна иметь возможность либо ограничивать доступ, либо предоставлять его строго по необходимости и в соответствии с различными ролями сотрудников. При использовании менее совершенных инструментов обеспечить безопасность (физическую или цифровую), защиту данных и конфиденциальность может быть сложнее. В случае использования ситуативных инструментов (например, Excel) в рабочие процессы и процессы обработки данных должно быть включено ежедневное резервное копирование данных. Следует также создавать резервные копии вне места хранения информации (например, на случай пожара).
- **Совместная работа:** системой должны пользоваться несколько сотрудников, поэтому она должна облегчать обмен, анализ и сравнение данных.
- **Язык и алфавит:** возможно, системе придется работать с различными алфавитами или языками.
- **Конфигурация:** система должна иметь возможность адаптироваться к изменениям в ситуации и к развитию механизма.

Электронная система управления документами и записями (ЭСУДЗ): работает с документами и записями на электронных и физических носителях. ЭСУДЗ дополняет систему управления делами, поскольку предлагает дополнительные функциональные возможности для хранения, организации и описания цифрового и физического контента.

Независимо от используемого инструмента, главной особенностью СУИ является централизация информации и данных, которая включает в себя получение данных, собранных извне. Информация и данные всегда должны быть централизованы внутри механизма, независимо от того, собирается ли информация внутри или извне.

Внутри механизма должны быть созданы четкие рабочие процессы для централизации всей информации и данных, полученных и произведенных различными подразделениями механизма. Необходима отличная координация для обеспечения того, чтобы ПУДИ получало и обрабатывало всю имеющуюся информацию и данные. Это актуально не только в процессе сбора данных, но и в процессе розыска, поскольку различные результаты, полученные в ходе розыска, могут потребовать регистрации для последующих действий.

Вне механизма данные и информация о пропавших без вести, как правило, разбросаны по разным источникам и организациям и, следовательно, не централизованы. Редко бывает так, что все данные и информацию о пропавших без вести лицах собирает и обраба-



тывает только одна организация. После завершения работы по систематизации различных доступных источников механизм может принять решение о координации действий с различными организациями путем заключения соглашений о совместном использовании данных. С технической точки зрения и в идеальном случае, различные организации, собирающие данные, будут использовать совместимые инструменты, позволяющие стороне организации и механизму автоматически обмениваться данными между собой. Однако это случается крайне редко, а также является сложной задачей, если только системы не были изначально разработаны соответствующим образом. В большинстве случаев потребуются ручное взаимодействие (например, очистка данных). Одним из элементов, который может помочь в процессе обмена данными и информацией между различными внешними организациями, является соглашение о типе, количестве и формате данных, которые будут собираться. Кроме того, в соглашениях об обмене данными, в идеале, должна быть указана конкретная цель передачи и обработки данных²⁷. Если мандат механизма включает в себя судебно-медицинскую идентификацию, необходимо заключить дополнительные соглашения с соответствующими органами, отвечающими за регистрацию актов гражданского состояния (например, для подготовки свидетельств о смерти). Чем больше деталей будет согласовано до начала работы механизма, тем проще будет дальнейший обмен этими данными. Перед созданием новой СУИ важно проверить, не существует ли уже других систем, которые можно адаптировать или доработать для целей механизма.

5. АНАЛИЗ ИНФОРМАЦИИ И ДАННЫХ

Помимо надлежащего сбора и обработки информации и данных, необходимо подчеркнуть важность анализа информации и данных. Сбор информации и ее анализ — не одно и то же; для осуществления процесса жизненно необходимы оба этих аспекта.

Информация и данные, включая личные данные, о пропавших без вести могут быть использованы для построения стратегий розыска, для поддержки усилий по идентификации пропавших без вести и неидентифицированных лиц, а также для предоставления информации семьям. Анализ контекстуальной информации и данных должен проводиться на протяжении всего процесса розыска. Инструменты анализа данных могут быть использованы для выделения направлений расследования, чтобы помочь созданию гипотез о том, как можно идентифицировать то или иное лицо. Анализ сетей (например, отношений между пропавшими без вести, перемещения людей из одних мест содержания под стражей, лагерей беженцев и мест захоронения в другие, транспортировка останков, найденных во время или после указанных событий, и т.д.) с нанесенными на них «горячими точками» (например, ключевыми точками на маршрутах миграции, местами казней, местами обнаружения останков и т.д.) может быть проведен, если механизм располагает необходимыми для этого данными.

Во многих ситуациях неполнота информации, усугубляемая отсутствием передачи сведений и координации между правительственными и неправительственными структурами или даже между различными подразделениями в рамках самого механизма может затруднить процесс сравнения и анализа информации. Точно так же, информация, которая должным образом собрана и зарегистрирована в централизованных хранилищах, но не подвергнута всестороннему анализу, делает все усилия бессмысленными и в конечном итоге увеличивает число пропавших без вести. Анализ данных более подробно рассматривается в Руководящем положении 9, которое выйдет позже.

²⁷ Сюда следует отнести информацию, касающуюся ограничений (если они есть) на дальнейшую передачу данных или других обязательств по защите данных между различными внешними субъектами, обменивающимися данными и информацией с механизмом, включая обеспечение прав субъектов данных и безопасные средства передачи данных, которые будут использоваться.

Международный Комитет Красного Креста

МККК помогает людям, пострадавшим от вооруженных конфликтов и других ситуаций насилия по всему миру, делая все возможное, чтобы защитить их жизнь и достоинство и облегчить их страдания, часто в сотрудничестве со своими партнерами по Движению Красного Креста и Красного Полумесяца. Пропагандируя и укрепляя гуманитарное право, отстаивая универсальные гуманитарные принципы, организация стремится предотвратить страдания людей.

Центральное агентство по розыску

На протяжении последних 150 лет Центральное агентство МККК по розыску помогает людям, разлученным со своими близкими. Женевские конвенции наделили нас ролью нейтрального посредника — и мы оказываем поддержку сторонам и занимаемся проблемой разлучения семей и безвестных исчезновений во время вооруженных конфликтов. Помимо содействия тем, кто был разлучен с родными в ходе вооруженного конфликта, Центральное агентство по розыску координирует усилия, предпринимаемые Международным движением Красного Креста и Красного Полумесяца на глобальном уровне, в сфере предоставления защиты и восстановления семейных связей, розыска и установления личности пропавших без вести, защиты достоинства умерших и удовлетворения потребностей лиц, чьи близкие пропали без вести.

 facebook.com/ICRCRu

 twitter.com/MKCK

 vk.com/icrc_rus



МККК

Международный Комитет Красного Креста

19, avenue de la Paix

1202, Женева, Швейцария

T +41 22 734 60 01

shop.icrc.org

© МККК, декабрь 2022 г.