

49 шагов на пути к обеспечению прав человека и безопасности на Северном Кавказе

Доклад Инициативы по правам человека и безопасности,
Центра стратегических и международных исследований,
и Фонда Роберта Боша



Автор
Сара Менделсон

Сентябрь 2007 года

Robert Bosch Stiftung



49 шагов на пути к обеспечению прав человека и безопасности на Северном Кавказе

Доклад Инициативы по правам человека и безопасности,
Центра стратегических и международных исследований,
и Фонда Роберта Боша

Автор
Сара Менделсон
Переводчик с английского: Ирина Савельева

Сентябрь 2007 года

Robert Bosch Stiftung



О CSIS

Центр стратегических и международных исследований (CSIS) ставит своей целью содействие глобальной безопасности и процветанию в эпоху экономических и политических преобразований посредством стратегических и практических рекомендаций руководителям, принимающим решения. Центр осуществляет более 25 программ по трем основным темам: политика в области обороны и безопасности, глобальные вызовы и региональные преобразования.

Основанный в 1962 г. Дэвидом М. Эбшайром и адмиралом Арли Берком, CSIS является межпартийной некоммерческой организацией со штаб-квартирой в Вашингтоне (Округ Колумбия). В центре работают более 220 постоянных сотрудников и обширная сеть внештатных экспертов. В 1999 году председателем Попечительского совета CSIS стал бывший сенатор Сэм Нанн, а президентом и исполнительным директором с 2000 года является Джон Хамре.

CSIS не занимает каких-либо политических позиций, поэтому все мнения, выраженные в данной работе, должны восприниматься исключительно как принадлежащие автору (авторам).

О Фонде Роберта Боша

Созданный в 1964 году Фонд Роберта Боша является одним из крупнейших в Германии частных фондов. Он продолжает благотворительную и общественную деятельность своего создателя Роберта Боша (1861-1942) и развивает его наследие современными методами. Фонд Роберта Боша ведет свою деятельность главным образом в сферах международных отношений, здравоохранения и образования.

© 2007 Центр стратегических и международных исследований. Все права защищены.

Фото на обложке: © Семинар ЮНИСЕФ/Ясер Остерханов/2006. Фотография Ясера Остерханова была одним из экспонатов фотовыставки «Чечня глазами детей», организованной ЮНИСЕФ в ноябре 2006 года. Остерханов, 12-летний сирота, так прокомментировал свою работу: «Своими фотографиями я попытался сказать взрослым о том, что мы, дети Чечни, нуждаемся в защите и заботе».

Center for Strategic and International Studies
1800 K Street, N.W.
Washington, D.C. 20006
Tel: (202) 887-0200
Fax: (202) 775-3199
Web: www.csis.org

Robert Bosch Stiftung GmbH
Heidehofstr. 31
70184 Stuttgart, Germany
Tel: 49-711-46084-140
Fax: 49-711-46084-158
Web: www.bosch-stiftung.de

Содержание

Благодарности	iv
Краткое содержание	v
Общая информация	vi
Чечня: «Мозговой штурм», май 2005 г.	1
Повысить действенность мониторинга прав человека: Семинар с авторами и адресатами докладов по Северному Кавказу, март 2006 г.	6
Социальные условия и нестабильность на Северном Кавказе, октябрь 2006 г.	11
Об авторе	18

Благодарности

От имени Инициативы CSIS по правам человека и безопасности и Фонда Роберта Боша мы благодарим Фиону Хилл и Институт Брукинга за дружеское и высокопрофессиональное содействие при подготовке этой серии докладов в мае 2005 года. Ключевую роль в этой работе сыграл Дмитрий Иванов.

Мы хотели бы выразить благодарность 83 участникам встреч в Берлине в период с мая 2005 по октябрь 2006 гг. и в особенности основной группе из 16 человек, которые неоднократно приезжали на встречи. Нас воодушевила их готовность провести выходные дни вдали от своих семей в открытом и конструктивном обсуждении трудных вопросов о том, как помочь населению Северного Кавказа.

Мы благодарим многочисленные организации и правительства, которые оплатили расходы своих представителей в ходе этих поездок, а также Glaser Progress Foundation и Институт «Открытое общество» за оказанную поддержку.

Эти встречи не состоялись бы без напряженной работы (и терпения) многих сотрудников Фонда Боша и CSIS. В частности, мы благодарим Клаудию Фишес, Иру Голенкову, Нэнси Лорд, Алину Туркову и Джессику Шолс.

Краткое содержание

Повышенное внимание доноров к различным районам Северного Кавказа продиктовано острой необходимостью обеспечить безопасность и защитить права человека. На сегодняшний день Правительство РФ сильно усложнило, а во многих случаях и ограничило деятельность доноров в этом регионе. В то же время мнение международного сообщества о том, что именно нужно для удовлетворения местных потребностей, весьма противоречиво.

Предлагаемый вашему вниманию документ представляет собой синтез нескольких десятков конкретных практических рекомендаций, ставших итогом нескольких встреч в Фонде Боша в Берлине в мае 2005 г., марте 2006 г. и октябре 2006 г. высокопоставленных представителей международных организаций, правительств и неправительственных организаций (НПО). В ходе встреч действовало правило Чэтем-хауса, поэтому мы не приводим список участников и не указываем авторство тех или иных рекомендаций.

Рекомендации касаются широкого спектра вопросов, в том числе:

- Повысить уровень координации действий доноров;
- Усилить поддержку организаций гражданского общества (в особенности правозащитных НПО и независимых СМИ) на местах;
- Уделить особое внимание проектам для нового поколения;
- Повысить ответственность и подотчетность международных организаций, работающих в регионе;
- Взаимодействовать с российским правительством;
- Привлекать на Северный Кавказ инвестиции частного бизнеса;
- Применять междисциплинарный подход к обеспечению законности в регионе.

В канун третьей годовщины Беслана и первой годовщины убийства журналистки Анны Политковской мы публикуем эти рекомендации как призыв к российскому правительству и всему международному сообществу более эффективно мобилизовать ресурсы, чтобы обеспечить безопасность и уважение прав человека в отношении жителей Северного Кавказа, уделяя особое внимание нуждам нового поколения.

Общая информация

Вот уже более десяти лет Северный Кавказ является эпицентром и источником нарастающей волны насилия, нестабильности и терроризма. После прекращения огня и окончания первой чеченской войны в конце 1996 года взрывы и вторжения террористов в Дагестан побудили российское правительство в октябре 1999 года вновь направить федеральные войска в Чечню. Последовавший за этим военный конфликт стал причиной массовых жертв среди военных и мирного населения, увеличения потока беженцев, шокирующей жестокости в отношении местных жителей и резкого роста террористической активности на юге и в других регионах России. Среди самых драматичных событий можно назвать захват заложников террористами в московском театре в октябре 2002 года, крушение двух самолетов и взрыв в московском метро в августе 2004 г., а также трагический штурм школы в Беслане (Северная Осетия) в сентябре 2004 г. и нападения местной молодежи и террористов на сотрудников МВД и сил безопасности в Нальчике (Кабардино-Балкария) в октябре 2005 года. Кроме того, на юге России – хотя об этом редко упоминается в западной прессе – почти ежедневно вот уже несколько лет происходят взрывы, жертвами которых становятся мирные граждане и представители власти.

Помимо этих явных актов насилия, давняя напряженность в отношениях между различными этническими группами в регионе, милицейский беспредел, который, по сообщениям, приобрел ужасающие масштабы, а также продолжающееся обнищание населения дают некоторым наблюдателям основания называть этот регион пороховой бочкой экстремизма и исламского радикализма.

Эта гибельная ситуация привела многих политических руководителей и донорское сообщество в России и за ее пределами к выводу о том, что вряд ли можно что-то сделать для укрепления безопасности и стабильности в регионе. Меры, предпринимаемые международным сообществом в ответ на происходящее, нередко противоречивы, неоднозначны и бесплодны. В пределах одной международной организации можно найти людей, выступающих за осуждение, санкции и международную изоляцию в отношении правительства России, а рядом с ними – тех, кто во что бы то ни стало пытается сохранить каналы взаимодействия даже при минимальной результативности.¹

В отличие от конфликтов в других частях мира, где для сдерживания насилия, снижения его уровня и решения связанных с ним проблем мобилизованы экспертные знания, политическая воля и большие финансовые средства, в Чечне и в других районах Северного Кавказа мы не наблюдаем и малой доли такой активности. Совместно со многими экспертами и

¹ Sarah E. Mendelson, "Anatomy of Ambivalence: The International Community and Human Rights Abuse in the North Caucasus," *Problems of Post-Communism* 53, no. 6 (November/December 2006): 3-15.

активистами как в государственных структурах так и вне их в США, Европе и России мы стремимся преодолеть эту пассивность путем построения внешнеполитических сетей и проведения исследований с целью выработки ряда рекомендаций.

Мы совместно провели серию встреч, посвященных обсуждению путей улучшения условий жизни людей на Северном Кавказе. В мае 2005 года мы начали эту работу при активном содействии Фионы Хилл из Института Брукинса, организовав уникальную встречу на высоком уровне с участием 40 представителей таких организаций, как Всемирный Банк, Европейский Союз, Совет Европы, а также различных агентств ООН, чтобы обсудить идеи и последующие шаги, которые может предпринять международное сообщество для решения проблемы Северного Кавказа. Эта первая встреча, которая состоялась в Фонде Боша в Берлине, привела к созданию модели и формулированию нескольких десятков рекомендаций для международного сообщества, включая предложения о следующих встречах и о проведении дополнительных исследований, часть которых CSIS уже организовал и провел.

В марте 2006 г. CSIS и Фонд Боша провели вторую встречу по примеру первой, но в этот раз она была посвящена повышению эффективности правозащитного мониторинга в регионе. Мы обсудили пути повышения воздействия традиционных методов мониторинга, таких как доклады, а также новые подходы, такие как видеосъемка (инициатором данного метода является неправительственная организация Witness, которая стала использовать видеосъемки как документальное свидетельство нарушений прав человека).² Мы пригласили и тех, кому предназначены эти доклады - нынешних и бывших высокопоставленных представителей различных государственных структур и международных организаций, чтобы лучше понять контекст и узнать, какова оптимальная для них форма презентации докладов. На этой встрече был принят ряд рекомендаций для сообщества НПО, а также для доноров и государств – участников международных организаций, таких как Совет Европы.

В октябре 2006 г. CSIS и Фонд Боша провели третью встречу, в ходе которой представили результаты опроса, проведенного на Северном Кавказе. В исследовании, которое было проведено Аналитическим центром Ю. Левады, а результаты записаны и проанализированы CSIS, участвовали 1200 мужчин в возрасте от 16 до 39 лет - жителей Дагестана, Кабардино-Балкарии и Северной Осетии.³ В опросе были изучены несколько проблем, которые повсеместно

² Презентация на эту тему привела к совместной работе WITNESS и российского Правозащитного центра «Мемориал» над созданием фильма *The Crying Sun: The Impact of War in the Mountains of Chechnya*. Фильм можно посмотреть здесь: http://www.witness.org/index.php?option=com_rightsalert&Itemid=178&task=view&alert_id=56.

³ Помимо берлинских встреч, CSIS организовал два семинара в Вашингтоне в мае и июле 2006 года с участием экспертов по терроризму, развитию и кавказскому региону для обсуждения многочисленных факторов, влияющих на его радикализацию, и роли иностранной помощи как препятствующей или способствующей этому процессу. Проведение исследования и встреча в Вашингтоне стали возможными благодаря поддержке Агентства США по международному развитию (USAID). См. Theodore P. Gerber and Sarah E. Mendelson, "Cauldron of Terrorism or Bowl of Kasha? What Survey Data Say about the North Caucasus," CSIS, июль 2006 г. http://www.csis.org/media/isis/pubs/isis_north_caucasus_report1.pdf; Theodore P. Gerber and Sarah E. Mendelson, "Security through Sociology: The North Caucasus and the Global Counterinsurgency Paradigm," неопубликованная рукопись, июль 2007 г.

считаются факторами, способствующими радикализации: социально-экономические условия, несостоятельность политических институтов, нарушение прав граждан представителями власти, коррупция, этническая или национальная маргинализация и отношение к исламу. В опросе также изучалось отношение к различным типам иностранной помощи. Мы выслушали сообщения доноров об их текущей работе в регионе и обсудили, что еще предстоит сделать.⁴ Как и в прошлый раз, результатом встречи стал ряд рекомендаций по улучшению обстановки в регионе.

Данный документ представляет собой синтез нескольких десятков рекомендаций, сформулированных в ходе трех встреч. Ни на одной из встреч не был принят документ, который отражал бы общее мнение, достигнутое на основе консенсуса, и несомненно, отдельные рекомендации будут негативно восприняты некоторыми лицами и организациями как в правительственных структурах, так и вне их. Кроме того, помимо перечисленных шагов, необходимы и многие другие. Мы публикуем эти рекомендации, полностью осознавая их ограничения, а также трудность мобилизации политической воли для их выполнения. Тем не менее, мы публикуем их, будучи уверенными, что в случае комплексного осуществления они будут способствовать безопасности и стабильности в регионе.

Сара Менделсон
Директор
Инициатива CSIS по правам
человека и безопасности

Карстен Ленк
Координатор программ
Фонд Роберта Боша по правам

⁴ Отчасти в результате этой встречи и других мероприятий USAID весной 2007 г. был объявлен конкурс заявок на гранты Программы развития и обменов для молодежи Северного Кавказа. Подробности на сайте: <http://www.grants.gov/search/search.do?mode=VIEW&oppId=14043>.

49 шагов на пути к обеспечению прав человека и безопасности на Северном Кавказе

Чечня: «Мозговой штурм», май 2005 г.

Высказанные участниками предложения сгруппированы по трем общим темам:

1. Проведение ряда встреч по обсуждению необходимых мероприятий в Чечне и на Северном Кавказе;
2. Улучшение координации текущей и будущей донорской помощи в Чечне и на Северном Кавказе; и
3. Рычаги воздействия на правительственные структуры.

Проведение ряда встреч

1. Содействовать проведению серии конференций по Чечне и Северному Кавказу

На этих международных конференциях будет продолжено обсуждение, начатое на майской встрече 2005 года в Берлине, и рассмотрен ряд поднятых ранее вопросов, в том числе: как определить приоритеты среди различных видов гуманитарной помощи, содействия "восстановлению" или развитию и как практически оказывать такую помощь; как создать условия, при которых помощь больше не потребуется; как отслеживать и измерять прогресс; как обеспечить верное соотношение гуманитарного содействия и мер по обеспечению безопасности (напр., контртеррористических) в контексте чеченского конфликта; как более эффективно поддерживать деятельность НПО на Северном Кавказе; куда направлять гуманитарную помощь на Северном Кавказе (только в регионы, непосредственно соседствующие с Чечней, или же по всей территории Южного федерального округа); подключать ли Южный Кавказ к обсуждению проблем Северного Кавказа – и если да, то как. Организацию и проведение этих встреч возьмут на себя различные структуры, но для обеспечения

преимущества дискуссий на каждом мероприятии будет присутствовать группа основных участников берлинской встречи.

2. Поддержать создание международной рабочей группы по Северному Кавказу

Эта группа, в которую войдут несколько международных экспертов - исследователей Северного Кавказа, будет выполнять консультативную функцию для доноров, политического руководства, представителей международного сообщества. Рабочая группа будет регулярно встречаться в основном составе для обсуждения вопросов безопасности и ситуации с правами человека, а также стратегии доноров и правительства на Северном Кавказе. Группа будет рассматривать различные темы и приглашать к участию в обсуждении ключевых вопросов государственных должностных лиц РФ и внешних наблюдателей, когда это целесообразно. В тематику обсуждений могут входить следующие вопросы (не ограничиваясь ими): разработка методов достоверной оценки обстановки в регионе и мониторинга психологических установок и потребностей местного населения, методы и условия реформирования сектора безопасности и адекватные механизмы улучшения координации действий различных доноров. Было также высказано предложение, что группа может рассмотреть вопрос о создании и ведении подробной базы данных о ситуации в Чечне и на Северном Кавказе, информацию для которой можно будет получать в том числе и от государственных структур РФ и предоставлять российским исследователям.

3. Провести встречу с представителями международного сообщества экспертов по урегулированию конфликтов

Либо в рамках деятельности вышеописанной рабочей группы, либо самостоятельно специалисты по Северному Кавказу встретятся с представителями международного сообщества экспертов-конфликтологов для обсуждения опыта различных международных конфликтов и сходных ситуаций, чтобы выявить потенциальные возможности урегулирования в Чечне.

4. Начать инициативу урегулирования с участием дипломатов или уважаемых государственных деятелей старшего возраста

Следуя модели, принятой в Северной Ирландии, а также модели назначения Советом Евросоюза и Правительством Великобритании специальных представителей на Южном Кавказе, можно назначить опытного европейского дипломата или политика, который привлекал бы внимание европейских столиц к проблемам Северного Кавказа. Такой представитель взаимодействовал бы с несколькими европейскими организациями, которые строят взаимоотношения с Россией и оказывают помощь Северному

Кавказу. Мандат представителя также предусматривал бы обобщение полезного опыта других конфликтов.

5. Направить дискуссии о Чечне в русло обсуждения проблем нарушения прав и безнаказанности как угрозы безопасности региона

Эта работа предполагает информирование Российской Федерации и стран евроатлантического сообщества о проблемах безопасности, возникающих в связи с нарушениями прав человека и безнаказанностью (т.е. отсутствием эффективного преследования виновных в таких преступлениях), уделяя особое внимание взаимосвязи между нарушениями прав и поддержкой мятежников и террористов населением Чечни. Такая информационная кампания среди представителей правительства России и других стран, а также среди сообщества доноров, выдвинет на первый план так называемый подход «человеческой безопасности», подчеркивая тот факт, что вопросы прав человека следует рассматривать как неотъемлемый компонент любых проблем безопасности, а также гуманитарных, социально-экономических и политических проблем региона.

6. Организовать совещание по выработке сценария

Такое экспертное совещание могло бы быть посвящено изучению альтернативных моделей управления в Чечне с участием многих сторон и с учетом местного контекста.

7. Создать Комиссию истины и примирения

Следуя опыту ЮАР и других пост-конфликтных стран, международное сообщество могло бы поддержать создание комиссии истины и примирения или аналогичных мероприятий переходного периода по установлению справедливости. Это способствовало бы расширению внутричеченского и российско-чеченского диалога по проблемам конфликта в Чечне.

Координация программ помощи

8. Организовать конференцию доноров

На этой конференции соберутся представители европейских правительств и международных организаций, чтобы обсудить программы помощи, а также весь спектр направлений и объемы помощи. На некоторых сессиях конференции будут присутствовать неправительственные эксперты - члены рабочей группы по Северному Кавказу (упомянутой выше), чтобы помочь собравшимся определить наиболее эффективные пути оказания гуманитарной помощи и содействия развитию на Северном Кавказе. На конференции следует также обсудить, какими требованиями может быть обусловлено оказание помощи, чтобы донорам было легче работать.

9. Увеличить объем донорского финансирования, выделяемого на защиту прав человека и законности

В этой связи предполагается организовать кампанию за увеличение финансирования, выделяемого правительствами отдельных стран и международными организациями региона. Помимо призыва к выделению дополнительных средств, будет проведена переоценка стратегий и механизмов оказания помощи на Северном Кавказе. Особое внимание следует уделить правам человека и свободе СМИ, а также программам помощи местному населению в соответствии с его потребностями.

10. Разработать программы для нового поколения

Доноры должны уделять приоритетное внимание поддержке «нового поколения» на Северном Кавказе, особенно в Чечне, где молодежь сильно пострадала от войны. Донорские программы должны быть направлены, помимо прочего, на создание возможностей для молодежи Северного Кавказа познакомиться со своими сверстниками во всем регионе, а не только в своей местности, а также с молодежью из других регионов России и других стран. Целью программ будет создание молодежных сетей, занимающихся общими для всех проблемами, и формирование политического диалога о будущем, а также решением вопросов, связанных с примирением.

11. Разработать образовательные программы

Кроме того, доноры могли бы помочь молодежи Северного Кавказа, учредив стипендии для обучения за рубежом, а также организовав комплексные программы содействия университетам и школам Чечни и других пострадавших регионов (возможно, в рамках двухсторонних партнерств с университетами и школами других регионов России, Европы или Северной Америки). Программы будут направлены, помимо прочего, на повышение доступности Интернета, распространение научных текстов, предоставление учебных планов и сопутствующих учебных материалов, а также развитие библиотек, наряду с моральной поддержкой и консультированием преподавательского состава и учащихся в рамках программ сотрудничества с учебным заведением - партнером.

12. Разработать программы охраны здоровья

Донорам предстоит решить множество конкретных медицинских проблем, имеющих на Северном Кавказе, с особым упором на последствия войны для населения Чечни - сюда входит разработка программ помощи жертвам взрывов, пыток, изнасилований, а также программы устранения экологических опасностей.

13. Поддержать развитие потенциала правозащитного сообщества и НПО

Правительства европейских стран и международные организации должны увеличить помощь правозащитным организациям местного и национального уровня, работающим на Северном Кавказе и в России с особым упором на развитие потенциала нового поколения активистов (параллельно с вышеописанными молодежными программами на Северном Кавказе). Доноры должны уделить особое внимание формированию у нового поколения активистов и организаций навыков стратегического планирования и коммуникации, а также быть готовыми поддержать их в долгосрочной перспективе. Предложенная рабочая группа по Северному Кавказу поможет в развитии сетей и соответствующего потенциала, чтобы доноры, прежде чем выделять средства, могли получить достоверную информацию о том, является ли НПО независимой (или же приближенной к госструктурам).

14. Повысить действенность мониторинга

Доноры и неправительственные организации должны разработать конкретные стратегии повышения действенности ежедневного и ежемесячного мониторинга прав человека. Особенно важно, чтобы ООН и НПО создали совместные структуры, которые бы фиксировали и распространяли сведения, полученные путем непосредственного наблюдения на местах, а их выводы можно было использовать как основу для дальнейших действий. К другим мерам в том же направлении относится формирование потенциала местной судмедэкспертизы на Северном Кавказе.

15. Обеспечить присутствие в Чечне международных организаций

ООН и Европейский Союз должны воспользоваться имеющимися предложениями и приглашениями со стороны Правительства РФ, чтобы обеспечить свое официальное присутствие в Чечне. Например, местное представительство ООН могло бы расширять сотрудничество с НПО, оказывать им постоянную поддержку и помощь на местном уровне, а также вести непосредственный мониторинг обстановки.

16. Разработать и распространить информацию о праве на возвращение

ООН в тесном взаимодействии с местными НПО на Северном Кавказе должна разработать новые информационные материалы для перемещенного населения в Чечне и за ее пределами в помощь их переселению, восстановлению домов и возвращению к нормальной жизни.

Рычаги воздействия

17. Создать компендиум соблюдения международных норм

Следует оказать содействие авторитетной независимой неправительственной организации (занимающейся главным образом вопросами прав человека и гуманитарного права) в создании компендиума соблюдения (или нарушения) Россией ее международных правовых обязательств в отношении Чечни. На этот документ затем смогут ссылаться представители других государств и международных организаций при встречах с представителями Российской Федерации.

18. Обсудить с Правительством США повышение уровня террористической угрозы

При обсуждении с американскими политиками проблемы Чечни европейские политики должны указывать на то, что стратегия и тактика Правительства РФ на Северном Кавказе не сдерживают, а напротив, повышают уровень террористической угрозы. Там, где это возможно, следует координировать европейские и американские усилия. Проблема террористической угрозы должна постоянно быть на повестке дня дискуссий между США и ЕС по вопросам российской политики.

19. Обсудить с членами ЕС проблему возрастания террористической угрозы с Северного Кавказа

Государства – члены ЕС должны конкретизировать политику Евросоюза в области «общего пространства борьбы с терроризмом», проявив интерес и озабоченность в отношении проблемы Северного Кавказа. Этот вопрос следует более детально обсудить в ходе диалогов ЕС с Россией. ЕС также должен уделить внимание концепции и проблемам человеческой безопасности в контексте взаимодействия с НАТО и организациями по обеспечению безопасности в Европе.

Повысить действенность мониторинга прав человека: Семинар с авторами и адресатами докладов по Северному Кавказу, март 2006 г.

Высказанные участниками предложения сгруппированы по трем общим категориям:

1. Практические предложения НПО и донорам по повышению воздействия правозащитного мониторинга;
2. Дополнительные проекты, которые следует предпринять донорам и НПО;

3. Конкретные темы и мероприятия, которые могут быть подняты или инициированы НПО и правительствами.

Новая тактика и стратегия составления и распространения докладов

1. Сопровождать текст доклада его кратким изложением

Доклады, в которых документально зафиксированы нарушения прав, должны быть подробными, а потому довольно объемными, однако каждый доклад следует сопровождать его кратким изложением размером в один абзац либо (для длинных докладов) не более двух страниц. В кратком изложении следует указать основные выводы, дать краткое описание контекста, привести общие цифры и тенденции нарушений прав, а также конкретные рекомендации или просьбы НПО касательно действий правительств и международных организаций.

2. Приводить цитаты

Полезнее всего те доклады, которые содержат сноски и цитаты со ссылками на соответствующие документы или интервью. В докладе должно быть достаточно информации для того, чтобы любой его читатель мог свериться с публичным заявлением или документом, на который ссылаются авторы доклада. Когда это необходимо, в докладе могут цитироваться и анонимные интервью (хотя интервью, в которых упоминаются имена свидетелей, имеют больший вес). Там, где это возможно, доклад следует снабдить приложением, содержащим копии корреспонденции с официальными органами.

3. Координировать исследования и кампании

Координируя свои исследования, сообщения и призывы с действиями других организаций, обмениваясь с ними информацией - например, с помощью списков рассылки, НПО усиливают свое влияние и воздействие. Адресаты обычно приветствуют совместные доклады нескольких НПО, считая такие документы более авторитетными и достоверными.

4. Сообщать информацию лично

По мере возможности НПО следует после публикации доклада договориться о личных встречах с представителями государств и международных организаций. В министерствах иностранных дел и в Госдепартаменте США НПО имеет смысл договориться о личных встречах не только с теми сотрудниками, которые занимаются вопросами прав человека, но и с представителями региональных бюро (напр., бюро по России).

5. Правильно выбирать время и аудиторию для своих кампаний

НПО следует доводить свои рекомендации до сведения правительств и международных организаций по мере возможности за четыре – шесть месяцев до начала крупных международных встреч. Целесообразно составить «календарь лоббирования» с указанием дат таких международных встреч и обмениваться этой информацией среди НПО. При составлении главного послания своей компании лоббирования НПО должны задуматься над тем, какими они хотят видеть идеальные заголовки газет, освещающих саммит, и какие вопросы должны быть подняты в ходе дискуссий и дебатов между высокопоставленными участниками встреч. НПО следует составлять свои рекомендации и просьбы с расчетом вызвать именно такую реакцию прессы или дискуссию на саммите. Рекомендуется координировать свои послания и доклады с другими НПО - как уже упоминалось, совместный доклад и согласованное послание воздействуют гораздо сильнее, чем множество разрозненных сообщений.

6. Поддержать развитие потенциала сообщества НПО

Следующей после берлинской встречи в марте 2006 года будет встреча с консультантами по «стратегическим коммуникациям», которые работают в тесном сотрудничестве с НПО над повышением воздействия их докладов и кампаний. В конкретном плане консультанты помогут разработать послания, выйти на целевую аудиторию, усовершенствовать оформление и процесс распространения докладов. К участию в этой встрече необходимо привлечь как можно больше составителей докладов. Каждая организация-участник заранее представит на рассмотрение экспертов один или несколько своих докладов и совместно с экспертами поработает над тем, как лучше подать этот материал. В ходе такой встречи можно рассмотреть и альтернативные методы и стратегии информирования целевой аудитории, в том числе с использованием фотографий, потокового видео, аудио-файлов. Наряду с этим НПО могут рассмотреть новые пути подачи информации об исчезновениях, в том числе на основе опыта других стран мира – таких как Чили и Аргентина, где имели место многочисленные исчезновения гражданских лиц.

7. Поддержать дополнительные исследования

Дополнительная аналитическая работа и составление докладов по конкретным угрозам безопасности, возникающим в связи с нарушениями прав человека, помогут убедить политиков в том, что они должны уделять больше внимания этому региону и этому вопросу. Такие исследования могут проводить НПО и «мозговые центры» как самостоятельно, так и в сотрудничестве. Возможная тематика – систематическое изучение фактов нарушения прав человека и выявление их связи с экстремизмом либо с социально-экономической обстановкой и экстремизмом. Приветствуются

также доклады на тему нарушений прав человека боевиками, однако об этом, по всей видимости, имеется ограниченная информация. Если случаи нарушения прав и насилия будут представлены в конкретном контексте, читатель получит более полное представление о том, нарастает или снижается нестабильность в регионе и какие закономерности наблюдаются в типичных случаях насилия. Такое описание тенденций позволяет политикам быстро оценивать ситуацию.

8. Формулировать практически выполнимые рекомендации

Там, где это возможно, НПО должны давать конкретные рекомендации на основе выводов своих исследований. НПО могут потребоваться дополнительные встречи с «мозговыми центрами» в России и за ее пределами, чтобы те помогли им выработать более четкие послания, либо с адресатами докладов в государственных структурах - по аналогии со встречами в марте 2006 г. - чтобы лучше понимать, какие рекомендации воспринимаются политиками как «практически выполнимые». НПО имеет смысл сформулировать конкретные и относительно скромные просьбы, которые, по их мнению, имеют шанс быть принятыми российскими официальными лицами - такие просьбы с большей вероятностью будут включены в повестку дня, а также в тексты выступлений президента или министров в США и Европе. Там, где это возможно, НПО должны адресовать аналогичные призывы к действиям американскому и европейским правительствам и информировать о таких просьбах все заинтересованные стороны - правительство с большей вероятностью поднимет какой-либо вопрос, если знает, что тот же вопрос будет поднят и другими государствами.

Помимо докладов

9. Разработать образовательные программы для региона Кавказа

Донорам следует учредить стипендии, чтобы дать возможность молодежи этого региона получать образование в Европе и Северной Америке, а также оказывать комплексную помощь университетам и школам Чечни и соседних территорий (возможно, в рамках двухсторонних партнерств с университетами и школами других регионов России, Европы или Северной Америки). Программы могут быть направлены, помимо прочего, на повышение доступности Интернета, распространение научных текстов, предоставление учебных планов и сопутствующих учебных материалов, а также развитие библиотек, наряду с программами наставничества для преподавателей и учащихся по договоренности с учебным заведением - партнером.

10. Разработать учебные программы по правам человека для российских вузов и школ

Доноры должны поддерживать создание исследовательских центров и обучение профессорского состава по теме международных прав человека и гуманитарного права и в целом по широкому кругу вопросов правозащитной тематики. Доноры должны профинансировать перевод уже существующих текстов и учебных программ, а также их распространение в российской системе образования.

Тематика и мероприятия кампаний

11. Повысить ответственность в рамках Совета Европы

НПО должны использовать заявления правительств как меру соблюдения ими конвенций и законов. Особенно целесообразно использовать такой подход во время председательства Российской Федерации в Комитете министров Совета Европы. НПО должны призывать государства Совета Европы и в особенности Комитет министров активно продвигать резолюции и рекомендации Парламентской Ассамблеи (ПАСЕ) (а также рекомендации, содержащиеся в «Докладе Биндига» за июнь 2005 года). НПО могут проанализировать результаты обращения в 2003 году Комитета министров Совета Европы к российским властям с призывом уважать и применять существующие в стране правовые механизмы для привлечения к ответу виновных в нарушениях прав человека. НПО следует обратиться к государствам – членам Совета Европы с просьбой обсудить необходимость сотрудничества российских властей с органами правозащитного мониторинга Совета Европы. Все государства СЕ должны призвать российские власти незамедлительно прекратить репрессии в отношении лиц, подающих жалобы в Европейский суд по правам человека, а также в отношении их законных представителей. В случае, если такие призывы будут безуспешными, а репрессии не прекратятся, НПО могут разработать стратегии защиты заявителей после подачи жалобы в Европейский Суд. Все государства СЕ должны призвать российские власти в полной мере и эффективно выполнять решения Европейского Суда по жалобам российских граждан, в том числе жителей Чеченской Республики.

12. Публиковать доклады и требовать прозрачности

НПО должны публично призывать к выпуску в свет докладов, содержащих оценку соблюдения Правительством РФ прав человека и гуманитарного права - например, докладов Совета Европы и Европейского комитета по предотвращению пыток (ЕКПП). Государства должны требовать прозрачности и публикации всех докладов ЕКПП, а также выводов проводимого под эгидой Комитета министров мониторинга свободы слова и информации в России.

13. Создать компендиум соблюдения международных норм

Следует оказать поддержку НПО или консорциуму НПО в создании компендиума соблюдения (или нарушения) Россией ее международных обязательств в отношении Чечни и Северного Кавказа. На этот компендиум или базу данных смогут затем ссылаться представители других государств и международных организаций при встречах с представителями Российской Федерации.

14. Идентификация останков по ДНК для установления пропавших без вести и "исчезнувших" лиц

Международная комиссия по пропавшим без вести лицам (ICMP) была создана по итогам встречи «Группы семи» в 1996 году. Она занимается идентификацией останков по ДНК с целью установления лиц, пропавших без вести в результате вооруженных конфликтов. В период проведения встреч «Группы восьми» и двусторонних переговоров между ЕС и Россией НПО и правительствам следует выступить с призывом расширить миссию ICMP и открыть представительство этой организации на Северном Кавказе, чтобы при вскрытии массовых захоронений помочь с идентификацией останков и создать лабораторию идентификации по ДНК. (По данным на июль 2007 года ЕС выделены средства на создание лаборатории судмедэкспертизы в Грозном). Правительству РФ следует незамедлительно оказать содействие этой работе и представить полный список мирных граждан, которые были убиты или пропали без вести.

Социальные условия и нестабильность на Северном Кавказе. Октябрь 2006 г.

Высказанные участниками предложения сгруппированы по двум общим категориям:

1. Деятельность, призванная увеличить объем донорской помощи, и
2. Конкретные направления и программы, которые можно поддержать силами донорского сообщества.

В направлении более тесной координации

1. Повысить уровень координации действий доноров

Следует сформировать группу доноров, оказывающих помощь Северному Кавказу. Эта группа должна проводить регулярные встречи с целью координации планов и программ в рамках долгосрочной стратегии, а также чтобы доноры могли гибко и активно реагировать на местные потребности

и меняющиеся обстоятельства. В такую группу доноров должны входить как государственные, так и частные структуры, которые будут проводить ежеквартальные встречи, а в период между встречами могут общаться с помощью электронного списка рассылки или конференц-звонков. Группа доноров должна взять на себя серьезное обязательство наряду с гуманитарными организациями поддерживать и правозащитную деятельность, а также должна регулярно встречаться с НПО. Председательство в такой группе может быть организовано путем ротации по согласованию со всеми ее участниками.

2. Оценить проделанную работу

Государственные и частные доноры, НПО и эксперты получают пользу от создания базы данных проведенных и проводимых в регионе проектов, аналогичную базе данных ЮНЭЙДС о проектах по ВИЧ/СПИДу в России. Донорам следует рассмотреть возможность профинансировать независимую оценку работы на местах, проведенной при их поддержке за несколько последних лет, чтобы на основе результатов оценки оптимизировать воздействие оставшихся средств. В ходе оценки можно будет документально зафиксировать имеющиеся ресурсы и выяснить, сколько денег было потрачено на поддержку НПО и правозащитной работы и сколько - на поддержку здравоохранения и образования на Северном Кавказе. В качестве еще одного направления оценки можно изучить взаимоотношения доноров с российским правительством, чтобы попытаться понять, почему властные структуры в России, по всей видимости, не доверяют донорам. Можно также изучить на основе имеющихся данных отношение населения к иностранной помощи. Подобным же образом, полезно было бы оценить и систематизировать опыт соглашений между донорами и РФ, чтобы выяснить, какие соглашения были успешными. Доноры и НПО должны совместно составить перечень проектов, получивших донорскую поддержку, с указанием результатов этих проектов. И наконец, в ходе оценки можно попытаться провести различие между программами и проектами, в поддержке которых особенно заинтересовано правительство РФ (например, снабжение водой и продуктами питания), и теми, которые не встречают одобрения у федеральных органов власти (например, институциональное развитие НПО).

3. Более активно проводить консультации с российским правительством: Этап I

Чтобы повысить уровень координации и взаимодействия с российскими должностными лицами, донорам следует просить о проведении не реже одного раза в квартал встреч с высокопоставленными представителями государственных органов РФ. Возглавить эту работу может Всемирный Банк или одно из агентств ООН. При подготовке таких встреч с

представителями российского правительства будет также достигнута более тесная координация усилий ООН, Всемирного Банка и европейских государств.

4. Более активно проводить консультации с российским правительством: Этап II

Участники встреч, организованных Фондом Боша в Берлине, приветствуют любую возможность инициировать взаимодействие с высокопоставленными представителями российского правительства по проблемам Северного Кавказа и практическим шагам к повышению уровня инвестиций в этот регион. В идеале каждая российская правительственная делегация должна состоять из представителей федеральной и местной власти. К участию в таких встречах следует приглашать и российские НПО, а место проведения встреч предстоит определить.

5. Привлечь бизнес на Северный Кавказ

Многочисленные исследования показывают, что уровень бедности в этом регионе выше, чем в других частях РФ, социальные условия хуже, а проблемы не решаются. Доноры должны совместно разработать стратегию привлечения бизнеса в регион и оценить барьеры, мешающие этому. В качестве первого шага можно задействовать программу корпоративной социальной ответственности компании Майкрософт - «Мир безграничных возможностей».

6. Участвовать в деятельности по обеспечению законности

Сообщество доноров должно относиться к задаче защиты прав человека и поддержания законности с той же серьезностью, что и к потребностям в гуманитарной помощи, и четко определять, какие программы и ресурсы необходимы для защиты прав людей. Чтобы эффективно содействовать этому процессу, частные и государственные доноры наряду с НПО должны проводить регулярные встречи для обсуждения проблем и мобилизации поддержки законности в регионе. (См. ниже описание отдельных компонентов комплексного подхода к решению проблемы).

7. Разработать схему защиты жертв

Пора перейти от существующей несистематической, «от случая к случаю», практики защиты свидетелей к созданию институциональной системы такой защиты. Программу защиты свидетелей должны разработать европейские государства совместно с Европейским судом по правам человека (ЕСПЧ). Страны, принимающие беженцев из Чечни и других районов Северного Кавказа, должны установить порядок проверки или механизм мониторинга, который позволит выяснить факты, прежде чем дать согласие на

возвращение беженцев на родину. Доноры в сотрудничестве с местными НПО должны наблюдать за дальнейшей судьбой возвращенных в Чечню лиц.

Тематика программ

8. Разработать междисциплинарные программы обеспечения законности

Донорам следует разработать глобальные программы, которые обеспечивали бы адекватную поддержку сектора НПО, а также позволяли проводить обучение судей и, когда это уместно, уполномоченных по правам человека. Для сектора НПО необходимо установить достаточный уровень зарплат, предусмотреть услуги перевода, а также силами государственных и частных доноров совместно с НПО разработать программу защиты правозащитников, включая доступность медицинской помощи и убежища. Следует продолжать поддержку стратегических судебных процессов. В программах для судей в центре внимания должны стоять стратегии противостояния манипуляциям. В качестве ключевых элементов программ по обеспечению законности следует рассматривать журналистские расследования и независимые СМИ. Следует уделять особое внимание просвещению и образованию в области международного и европейского права в школах, вузах и органах государственной власти.

9. Усилить поддержку НПО

Доноры должны увеличить финансовую и техническую помощь правозащитным организациям местного и национального уровня, работающим на Северном Кавказе и в России. Доноры должны позаботиться о том, чтобы правозащитники получали достаточную для жизни зарплату. Помимо повседневной работы, НПО при содействии доноров должны развивать институциональный потенциал нового поколения активистов с особым упором на стратегическое планирование и навыки коммуникации. Доноры должны быть готовы оказывать помощь на долгосрочной основе. Первым шагом могло бы стать проведение встречи с PR-консультантами по развитию коммуникационного потенциала НПО. В конкретном плане консультанты могли бы помочь организациям разработать послания, выбрать подходящую целевую аудиторию, соответствующим образом оформить публикации и грамотно организовать распространение докладов. В ходе такой встречи можно рассмотреть и альтернативные методы и стратегии информирования целевой аудитории, в том числе с использованием фотографий, потокового видео, аудио-файлов.

10. Провести обучение методам журналистских расследований и поддержать альтернативные СМИ

В память Анны Политковской и других журналистов, которые отдали свои жизни, занимаясь журналистскими расследованиями в России, доноры должны увеличить поддержку журналистских расследований – ключевого элемента борьбы с коррупцией и построения общества, основанного на верховенстве закона и уважении прав человека. Государственные и частные доноры должны взаимодействовать с вузами, готовящими журналистов в России, Европе и США, чтобы вместе учредить серию стипендий имени Анны Политковской. В течение годового курса обучения стипендиаты дважды соберутся на общую встречу. Доноры также должны позаботиться о том, чтобы журналистам было где работать по возвращении в Россию, и поддержать создание альтернативных СМИ - например, медийных Интернет-структур и, возможно, ассоциации независимых электронных СМИ.

11. Поддержать независимые источники информации

Чтобы решить проблему дефицита источников информации, донорам следует усилить свою поддержку независимых источников информации о событиях на Северном Кавказе - таких, как Институт по освещению войны и мира (IWPR) и «Кавказский узел», которые уже существуют. Там, где это возможно, следует способствовать созданию новых ассоциаций и сетей независимых СМИ.

12. Поддержать встречи международной рабочей группы по Северному Кавказу

На трех встречах, проведенных за период с 2005 года в Фонде Роберта Боша в Берлине, собрались эксперты различных государственных и международных организаций, представители нового поколения российских исследователей в области прав человека, а также другие специалисты, изучающие Северный Кавказ. Эти встречи дали заинтересованным государственным и межправительственным структурам уникальную и ценную возможность содержательного общения с представителями неправительственного сообщества и наоборот. В ходе последующих встреч по Северному Кавказу можно было бы обсудить уроки других международных конфликтов и возможности урегулирования, включая, помимо прочих, конфликты на Балканах и в Северной Ирландии. Среди обсуждаемых тем следует упомянуть экономические меры – такие, как микрокредитование и восстановление домов, а также установление законности и вопросы переходного правосудия, такие как нормализация взаимоотношений местного населения с силами безопасности и роль СМИ в урегулировании конфликтов.

13. Поддержать программы исламского образования

Доноры должны поддержать международные контакты молодежи и

преподавателей с Северного Кавказа и познакомить их с примерами умеренных мусульманских образовательных программ в других странах.

14. Поддержать молодежные обмены

Доноры помогут снизить уровень изоляции, испытываемой молодежью Северокавказского региона, посредством создания и поддержки программ обмена в разных странах Европы и в США. Целесообразно было бы расширить существующие программы, включив в них, по возможности, северокавказский компонент. Кроме того, доноры могли бы помочь молодежи в регионах конфликта, учредив стипендии для обучения за рубежом, а также организовав комплексные программы содействия университетам и школам Чечни и других пострадавших регионов (возможно, в рамках двухсторонних партнерств с университетами и школами других регионов России, Европы или Северной Америки). Программы будут направлены, помимо прочего, на повышение доступности Интернета, распространение научных текстов, предоставление учебных планов и сопутствующих учебных материалов, а также развитие библиотек, наряду с моральной поддержкой и консультированием преподавательского состава и учащихся в рамках программ сотрудничества с учебным заведением - партнером. Подобные программы дали бы возможность молодежи Северного (и Южного) Кавказа познакомиться со своими сверстниками во всем регионе, а не только в своей местности, а также с молодежью из других регионов России и других стран.

15. Разрабатывать молодежные программы на основе целевой оценки потребностей

Доноры должны поддержать тщательную и целенаправленную оценку потребностей как основу для разработки программ, которые будут привлекательны для молодежи Северного Кавказа и позволят преодолеть изоляцию. В число таких программ могут войти, без ограничений, спортивные команды, дискуссионные клубы и студенческие газеты. Следует также разработать проекты по формированию лидерских навыков. Необходимо провести исследования по выявлению конкретных потребностей и специфического опыта девушек и молодых женщин региона. Методика проведения таких оценок предполагает сочетание глубинных интервью, фокус-групп и опросов с использованием современных научных методов выборки.

16. Уделить внимание тому, каким образом нарушение прав и безнаказанность виновников подрывают безопасность, и подчеркнуть актуальность этой проблемы для евро-атлантического региона

Доноры, политики и НПО нуждаются в более глубоком понимании условий,

при которых жители этих регионов встают на путь агрессивной социальной мобилизации и насилия. Наряду с этим необходимо повысить осведомленность как в РФ, так и в евро-атлантическом сообществе о том, каким образом нарушения прав человека и безнаказанность виновных создают угрозу безопасности, особенно в контексте борьбы с терроризмом.

Об авторе

Сара Менделсон стала директором Инициативы CSIS по правам человека и безопасности в январе 2007 г. Она также является старшим научным сотрудником Программы CSIS по России и Евразии. В центре внимания недавно начатой Инициативы по правам человека и безопасности – две основные темы: содействие соблюдению прав человека и международного гуманитарного права в момент, когда страны евро-атлантического региона стремятся защитить своих граждан от терактов, и осуществление политики по борьбе с торговлей людьми после принятия соответствующих правил Министерством обороны США, НАТО и ООН. Исследовательская работа Сары Менделсон в России за последний период была посвящена совместным проектам по изучению общественного мнения в части отношения россиян к демократии, правам человека, Чечне и вооруженным силам, а также новому проекту по изучению проблемы сексуальных домогательств на рабочем месте и в образовательных учреждениях. До того, как г-жа Менделсон в 2001 году пришла работать в CSIS, она вела курс международной политики в Флетчерской школе права и дипломатии Университета Тафтса. В 1997 – 2000 гг. она руководила исследовательским проектом, осуществляемым при поддержке Корпорации Карнеги в Нью-Йорке, по оценке влияния помощи западных демократий странам Восточной Европы и Евразии. В 1995 – 1998 гг. она работала ассистентом профессора Университета шт. Нью-Йорк в г. Олбани, а в 1997 – 1998 гг. - научным сотрудником Фонда Карнеги за международный мир. В 1994 и 1995 гг. она работала в штате представительства Национального демократического института в Москве, сотрудничая с российскими активистами. Она также была научным сотрудником Стэнфордского университетского центра международной безопасности и сотрудничества и Принстонского университетского центра международных исследований. Сара Менделсон состоит в консультативном комитете Human Rights Watch и в редколлегии журнала «*International Security*», а также является членом Совета по международным отношениям. Она свидетельствовала в Конгрессе США и неоднократно выступала на каналах NPR, BBC и CNN. Помимо многочисленных научных журналов, она публиковалась в «*Washington Post*», «*Globe and Mail*» (Торонто), «*Foreign Affairs*» и «*Survival*». Она является автором книги «*Changing Course: Ideas, Politics and the Soviet Withdrawal from Afghanistan*» (Princeton, 1998); соавтором «*The Power and Limits of NGOs: Transnational Networks and Post-Communist Societies*» (Columbia, 2002) и автором «*Barracks and Brothels: Peacekeepers and Human Trafficking in the Balkans*» (CSIS, 2005). Г-жа Менделсон получила степень бакалавра исторических наук в Йейлском университете в 1984 году и Ph.D. по политологии в Колумбийском университете в 1993 году. Она также имеет диплом Института Харриман.

