



ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ  
**ПРАВА ЧЕЛОВЕКА**  
УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА



# МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ДЛЯ ПОСТКОНФЛИКТНЫХ ГОСУДАРСТВ

*Архивы*



ОРГАНИЗАЦИЯ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ  
НАЦИЙ



ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ  
**ПРАВА ЧЕЛОВЕКА**  
УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

# МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ДЛЯ ПОСТКОНФЛИКТНЫХ ГОСУДАРСТВ

## Архивы



ОРГАНИЗАЦИЯ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ  
НАЦИЙ

Нью-Йорк и Женева, 2015 год

## ***ПРИМЕЧАНИЕ***

---

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города, района или их властей или относительно делимитации их границ.

\*  
\* \*

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

HR/PUB/14/4

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

© 2015 Организация Объединенных Наций  
Все права глобально защищены

Стр.

Введение.....	1
<b>I. АРХИВЫ И ПРАВО НА УСТАНОВЛЕНИЕ ИСТИНЫ.....</b>	<b>3</b>
А. Международно-правовые рамки.....	3
В. Что такое архивы?.....	6
С. От документов – к архивам.....	7
<b>II. РЕФОРМИРОВАНИЕ АРХИВНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ И УПРАВЛЕНИЕ АРХИВАМИ .....</b>	<b>11</b>
А. Реформирование архивов в переходный период.....	11
В. Проблемы и вопросы, которые необходимо учесть при реформировании архивов.....	13
С. Меры, стратегии и потребности в ресурсах.....	18
<b>III. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДОКУМЕНТОВ В РАМКАХ ПРОЦЕССОВ ПРАВОСУДИЯ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА.....</b>	<b>27</b>
А. Понимание механизмов работы учреждений, поиск документов.....	27
В. Документы, связанные с деятельностью по установлению истины.....	30
С. Документы, используемые в ходе расследований и судебных разбирательств .....	36
D. Документы, связанные с проведением институциональных реформ.....	37
E. Документы, связанные с возмещением ущерба.....	38

<b>IV. УПРАВЛЕНИЕ ДОКУМЕНТАЦИЕЙ ОРГАНОВ ПРАВОСУДИЯ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА И ИХ СОХРАНЕНИЕ .....</b>	<b>41</b>
A. Управление документацией органов правосудия переходного периода .....	41
B. Отбор документов для длительного хранения .....	45
C. Выбор архивного учреждения .....	46
D. Обеспечение сохранности архивов .....	47
<b>V. РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА .....</b>	<b>49</b>
A. Деятельность в поддержку сохранения архивов и обеспечения доступа к ним .....	49
B. Финансовая и техническая поддержка .....	49
C. Безопасное хранение .....	51
D. Поддержка информаторов .....	52
<b>Приложение .....</b>	<b>53</b>

Архивы имеют ключевое значение для успешного развития и результатов всех процессов, связанных с правосудием переходного периода. Они играют чрезвычайно важную роль в контексте осуществления индивидуальных прав, включая право иметь достоверную информацию о тех обстоятельствах, которые сопутствовали нарушениям, а в тех случаях, когда речь идет о смерти или исчезновении жертвы, – достоверную информацию о ее судьбе. Кроме того, архивы являются одним из основных факторов, гарантирующих наличие неискаженных письменных исторических источников, а также право каждого народа знать правду о своем прошлом<sup>1</sup>.

После завершения периодов, характеризующихся массовыми или систематическими нарушениями прав человека, те, кто пострадал от рук предыдущего режима или в ходе конфликта, будут особенно активно стремиться реализовать свои права на установление истины, справедливость и возмещение понесенного ущерба, а также требовать проведения институциональных реформ с целью предотвратить повторение допущенных нарушений. В целях выполнения этих требований государства используют различные подходы, включая расследования и судебные разбирательства, мероприятия по установлению истины, инициативы, касающиеся возмещения нанесенного ущерба, а также институциональные реформы, направленные на уменьшение возможности повторения репрессий или конфликтов. Все эти процессы зависят от наличия архивов<sup>2</sup>.

Большая часть основных архивных материалов, которые имеют важное значение для правозащитных целей, относится к категории государственных. Вместе с тем зачастую важные документы также находятся в распоряжении международных межправительственных органов, организаций частного сектора и физических лиц. Таким образом, ключевое значение в ходе переходного периода имеют меры по укреплению и наращиванию потенциала национальных архивных систем, в рамках которых может обеспечиваться работа как с правительственными, так и с неправительственными материалами.

В то же самое время, когда принимаются меры в целях обновления национальных архивных систем, органы правосудия переходного периода, включая судебные механизмы, комиссии по установлению истины, люстрационные комиссии и программы возмещения ущерба, в своей работе активно стремятся получить доступ к более широкому кругу документов. Кроме того, сами инициативы в области правосудия переходного периода сопряжены с созданием документальных материалов. При завершении

---

<sup>1</sup> См. «Обновленный свод принципов защиты и поощрения прав человека посредством борьбы с безнаказанностью» (E/CN.4/2005/102/Add.1), принципы 3–4.

<sup>2</sup> См. «Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека об итогах семинара по вопросу об опыте использования архивов в качестве средства, гарантирующего право на установление истины» (A/HRC/17/21).

деятельности того или иного органа правосудия переходного периода он оставляет после себя значительный, а в некоторых случаях – очень значительный объем документов. Эти документы представляют собой концентрированный, богатый источник информации для истории страны и населяющего ее народа. Их необходимо сохранять и обеспечивать доступ к ним будущим пользователям.

Целью настоящей публикации, касающейся инструментов обеспечения верховенства права для постконфликтных государств, является предоставление рекомендаций выездным миссиям Организации Объединенных Наций, переходным администрациям и гражданскому обществу относительно управления и пользования архивами, а также их реформирования и сохранения с целью гарантировать права человека, в особенности право на установление истины, и обеспечить их соблюдение<sup>3</sup>.

Основное внимание в рамках данной публикации уделяется способам повышения эффективности архивной работы путем выявления хорошо зарекомендовавших себя видов практики в сфере управления различными категориями документов и архивов, формулирования соображений и вопросов в контексте проведения реформ, а также разработки соответствующих мер и стратегий. Кроме того, в ней будет затронут вопрос о тех категориях документов, которые имеют наиболее важное значение для различных процессов, связанных с правосудием переходного периода, а также перечислены ключевые проблемы, относящиеся к сохранению создаваемых ими документов.

Настоящая публикация разбита на пять глав. В первой из них очерчивается юридический контекст права на установление истины, а также приводится информация, связанная с архивами и управлением документооборотом на национальном уровне. В главе II излагаются основные вопросы, которые необходимо рассмотреть в процессе реформирования национальных архивов, а также формулируются соответствующие меры и стратегии. В главе III содержится описание документов, которые используются в рамках процессов, связанных с правосудием переходного периода. В главу IV включены соображения относительно управления оборотом документов, генерируемых в рамках механизмов правосудия переходного периода, и их сохранения. Заключительная глава посвящена роли международного сообщества.

---

<sup>3</sup> Там же.

# I. АРХИВЫ И ПРАВО НА УСТАНОВЛЕНИЕ ИСТИНЫ

## A. Международно-правовые рамки

Архивы имеют ключевое значение для гарантирования права на установление истины. Право на установление истины вытекает из норм международного права, в частности в том, что касается права семей знать о судьбе своих родственников, а также из обязательства государств вести поиск лиц, пропавших без вести<sup>4</sup>.

Комитет по правам человека прямо признал, что с учетом тех страданий и потрясений, которые переживают члены семей жертв насильственных исчезновений, они имеют право на установление истины, вытекающее из их права не подвергаться пыткам или жестокому обращению<sup>5</sup>. Аналогичная позиция была занята им в отношении случаев, связанных с тайными казнями<sup>6</sup>.

Право на установление истины прямо признается в Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений. В частности, в статье 24 этой Конвенции «жертвой» считается не только исчезнувшее лицо, но и любое физическое лицо, которому причинен непосредственный вред в результате насильственного исчезновения. В ней далее предусматривается, что каждая «жертва имеет право знать правду об обстоятельствах насильственного исчезновения, о ходе и результатах расследования и о судьбе исчезнувшего лица. Каждое государство-участник принимает надлежащие меры с этой целью».

В 1997 году Луи Жуане представил на рассмотрение Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств исследование, в котором были изложены принципы защиты и поощрения прав человека путем принятия мер, направленных на борьбу с безнаказанностью<sup>7</sup>. В рамках данных принципов, в частности, было подтверждено право потерпевших, а также лиц, находящихся с ними в близком родстве, знать правду о случившемся. С момента их представления в 1997 году эти принципы,

<sup>4</sup> Дополнительный протокол I к Женевским конвенциям 1949 года, статья 32. См. также там же, статья 33, и Женевскую конвенцию (IV) о защите гражданского населения во время войны, статья 16.

<sup>5</sup> См., например, *Quinteros v. Uruguay*, communication № 107/1981, Views adopted on 21 July 1983, para. 14.

<sup>6</sup> *Staselovich v. Belarus*, communication № 887/1999, Views adopted on 3 April 2003, para. 9.2.

<sup>7</sup> E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1.

обновленные в 2005 году<sup>8</sup>, играли важную роль в усилиях по борьбе с безнаказанностью на уровне стран.

В тексте Обновленного свода принципов вновь подтверждается право индивидуумов знать правду о нарушениях прав человека и норм гуманитарного права, признается важная роль архивов в деле реализации этого права, а также подчеркивается обязанность государств обеспечивать сохранение архивов в целях содействия распространению информации о таких нарушениях<sup>9</sup>.

В соответствии с принципом 2 каждый народ «имеет право знать правду об имевшихся случаях совершения ужасных преступлений и относительно обстоятельств и причин, которые привели, вследствие массовых и систематических нарушений прав человека, к совершению таких преступлений». В тексте принципа 4 далее разъясняется, что безотносительно к каким-либо судебным разбирательствам жертвы нарушений прав человека и члены их семей имеют «непогашаемое давностью право знать правду об обстоятельствах, в которых имели место нарушения, и, в случае смерти или исчезновения потерпевшего, его судьбу».

Получение информации из архивов имеет ключевое значение для реализации потерпевшими их права на установление истины<sup>10</sup>. Принцип 5 прямо требует от государств «обеспечить сохранение архивов, имеющих отношение к нарушениям прав человека и гуманитарного права, и доступ к ним»<sup>11</sup>. В данной связи принцип 14 также предусматривает, что «право на информацию предполагает обеспечение сохранности архивов. Надлежит принимать технические меры и предусматривать уголовные санкции в целях недопущения изъятия, уничтожения, сокрытия или фальсификации архивных материалов, т.е. действий, призванных, в частности, обеспечить безнаказанность лиц, виновных в нарушениях прав человека и/или гуманитарного права».

Принцип 15 предусматривает, что доступ к архивам облегчается для потерпевших, а также, по мере необходимости, для подозреваемых лиц, ходатайствующих об этом в

<sup>8</sup> E/CN.4/2005/102/Add.1.

<sup>9</sup> Там же, принципы 2–5.

<sup>10</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах предусматривает, что «каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию» (статья 19.2). См. доклады, представленные Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение г-на Абида Хуссейна во исполнение резолюций 1997/26 и 1999/36 Комиссии по правам человека (E/CN.4/1998/40 и E/CN.4/2000/63); «Исследование, посвященное праву на установление истины» (E/CN.4/2006/91), пункты 31 и 43. См. также Inter-American Court of Human Rights, *Gomes Lund et al. v. Brazil*, Judgement of 24 November 2010, Series C, № 219, para. 201.

<sup>11</sup> Принцип 18 также предусматривает, что «должны приниматься меры к тому, чтобы ответственность за каждый архивный центр возлагалась на конкретно назначенный орган». В нем далее рекомендуется, чтобы «при инвентаризации хранящихся архивов и проверке их надежности особое внимание уделялось архивам мест содержания под стражей и других мест совершения серьезных нарушений прав человека и/или гуманитарного права, таких как пытки, особенно в тех случаях, когда существование таких мест официально не подтверждалось». Ожидается, что третьи страны «не отказываются от сообщения содержания архивов или их реституции в целях установления истины».

целях обеспечения своей защиты. Что касается архивов, содержащих личные данные, то в соответствии с принципом 17 «любое лицо имеет право узнать, упоминается ли его имя в государственных архивных материалах, и, в случае положительного ответа, использовав свое право на доступ к архивам, оспорить действительность касающейся его информации посредством осуществления своего права на ответ»<sup>12</sup>.

Важно отметить, что в соответствии с Обновленным сводом принципов доступ к архивам должен предоставляться органам правосудия переходного периода, на которые возложены полномочия по выявлению обстоятельств нарушений прав человека и норм гуманитарного права, а также самих этих нарушений. Государства обязаны предоставлять судам и несудебным комиссиям по расследованию, а также подотчетным им следственным работникам доступ к соответствующим архивам. В доступе не может быть отказано по соображениям, связанным с национальной безопасностью, кроме исключительных случаев, при которых: i) ограничение доступа предусматривается законом; ii) правительство продемонстрировало необходимость существования соответствующего ограничения в демократическом обществе в целях защиты законных интересов, связанных с национальной безопасностью; iii) решение об отказе в доступе может быть пересмотрено независимым судебным органом<sup>13</sup>. Вместе с тем в Обновленном своде принципов также подчеркивается, что этот принцип должен применяться таким образом, чтобы при этом в полной мере соблюдались соответствующие требования обеспечения неприкосновенности частной жизни, в том числе в отношении гарантий конфиденциальности, предоставляемых потерпевшим и прочим свидетелям<sup>14</sup>. Аналогичным образом, предусматривается, что, хотя доступ к

<sup>12</sup> «По смыслу настоящего принципа под архивами, содержащими сведения персонального характера, понимаются архивы, содержащие информацию, которая позволяет установить, прямо или косвенно, личность упомянутых в них индивидов». Принцип 17 также предусматривает, что «оспариваемый документ должен включать перекрестную ссылку на документ, оспаривающий его действительность, и оба этих документа должны фигурировать вместе во всех случаях, когда запрашивается первый».

<sup>13</sup> См. также *Глобальные принципы национальной безопасности и права на информацию* 2013 года (Принципы Цване), в которых содержатся рекомендации в отношении того, каким образом можно в максимальной степени гарантировать доступ общественности к правительственной информации, обеспечив при этом учет законных требований национальной безопасности. В них также затрагиваются принципы правосудия переходного периода и указывается, что государство-правопреемник «обязано безотлагательно принять меры в целях обеспечения неприкосновенности и сохранности любых документов, содержащих такую информацию, которая скрывалась предыдущим правительством, а также незамедлительного предоставления доступа к ним» (см. принцип 10).

<sup>14</sup> Принцип 16. Принцип 17 также предусматривает, что «степень открытости доступа к архивам комиссии по расследованию должна быть соизмерима с законными ожиданиями потерпевших и иных свидетелей, дающих показания в их пользу, в отношении конфиденциальности в соответствии с принципами 8 f) и 10 d)». В статье 17 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривается, что каждый человек имеет право на защиту от «произвольных или незаконных посягательств» на неприкосновенность его частной жизни. Таким образом, государства-участники также несут обязательство не допускать нарушений этого права, за исключением тех случаев, когда возможность такого нарушения предусматривается законодательством, которое также должно соответствовать положениям, целям и задачам Пакта. Государства-участники также обязаны обеспечить наличие правовых механизмов, запрещающих нарушение права любых физических и юридических лиц на неприкосновенность частной жизни. См. Комитет по правам человека, общее замечание № 16 (1988) о праве на неприкосновенность частной жизни.

архивам должен также облегчаться в целях проведения исторических исследований, это должно делаться «при условии соблюдения разумных ограничений, направленных на обеспечение неприкосновенности частной жизни и безопасности потерпевших и иных лиц»<sup>15</sup>.

Кроме того, важную справочную информацию по ряду правозащитных проблем, связанных с архивами, включая доступ к ним, можно найти в решениях региональных органов по вопросам прав человека<sup>16</sup>.

## **В. Что такое архивы?**

«Архивы» – это такое понятие, которое следует истолковывать с учетом контекста. В некоторых странах и языках понятие «архивы» синонимично понятию «документы». Для целей настоящего руководства под «документами» понимаются предметы и документальные материалы (вне зависимости от материального носителя), которые были созданы или получены теми или иными учреждениями или организациями в ходе их деятельности или при выполнении ими тех обязанностей, которые были возложены на них в соответствии с законом. Под «архивами» понимаются документы, имеющие долгосрочную или постоянную ценность, а также те учреждения, которые осуществляют управление ими, и здания, в которых они хранятся.

Документы, имеющие важное значение для поощрения и защиты прав человека, находятся в распоряжении органов власти (национального, регионального и местного уровней), международных межправительственных организаций, неправительственных организаций (НПО) и учреждений частного сектора. У физических лиц также хранятся документы, имеющие полезное значение для защиты их собственных прав, а также прав других лиц.

Каждая правительственная и межправительственная организация ведет свою собственную документацию, контролирует доступ к ней и осуществляет управление

---

<sup>15</sup> Принцип 15.

<sup>16</sup> Следует отметить, что в решениях Межамериканского суда по правам человека отказ государств предоставить родственникам потерпевших доступ к государственной информации неизменно признавался нарушением запрета на применение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения. См., например, *Bámaca Velásquez v. Guatemala*, Judgement of 25 November 2000, Series C, № 70, para. 160; также *Claude Reyes and others v. Chile*, Judgement of 19 September 2006, Series C, № 151. Что касается информации, собранной при предыдущих режимах и по-прежнему находящейся в распоряжении государства, то Европейский суд по правам человека уделял особое внимание нарушениям Европейской конвенции, которые вытекают из действий государств, связанных с сокрытием документов и отказом предоставить к ним полный доступ (см., например, *Association «21 December 1989» and others v. Romania*, application № 33810/07, Judgement of 25 May 2011; также *Antonieta Tudor v. Romania*, application № 23445/04, Judgement of 24 September 2013; *Turek v. Slovakia*, application № 57986/00, Judgement of 14 February 2006). Он также занимался рассмотрением вопроса об отсутствии у истцов возможности оспорить информацию, содержащуюся в таких документах (см. *Kamburov v. Bulgaria*, application № 14336/05, Decision of 6 January 2011). См. также Совет Европы, Комитет министров, Рекомендация № R (2000) 13 о европейской политике доступа к архивам.

архивами<sup>17</sup>. Аналогичным образом, НПО и учреждения частного сектора владеют собственной документацией, контролируют доступ к ней и решают, как поступать со своими архивами<sup>18</sup>.

Документы, имеющие отношение к защите прав человека, могут храниться на различных материальных носителях: от бумажных до аудиовизуальных и электронных. До 1990-х годов основная часть документов и персональных данных приходилась на бумаги, фотографии, аудио- и видеозаписи, пленки, карты и чертежи. В настоящее время во все большей мере начинают преобладать документы на электронных носителях.

Некоторые документы находятся в открытом доступе, тогда как другие могут включать в себя секретную информацию, вследствие чего относятся к категории конфиденциальных или закрытых<sup>19</sup>. В зависимости от уровня конфиденциальности документов они могут предоставляться в распоряжение общественности после редактирования<sup>20</sup>, в процессе которого из них удаляется секретная информация, или оставаться конфиденциальными с предоставлением доступа к ним лишь для определенных целей или же ограниченному кругу лиц, включая прокуроров, адвокатов, обвиняемых и судей, имеющих отношение к какому-либо конкретному судебному разбирательству.

### **С. От документов – к архивам**

Всем документам присущ определенный жизненный цикл. На первом этапе имеет место их создание или получение, а также активное использование (документы для текущего пользования), на втором этапе они используются лишь время от времени (малоиспользуемые документы), и, наконец, когда они больше не требуются создавшей их организационной единице (неиспользуемые документы), они либо сохраняются в архивах для исторических целей, либо уничтожаются. Ни одна организация не может обеспечить сохранение всех создаваемых в ее рамках документов. Одной из основных задач архивистов является определение ценности документов и порядка их

<sup>17</sup> Так, например, Секция управления архивами и документооборотом Организации Объединенных Наций разрабатывает основные положения политики Организации, касающейся деятельности архивных и справочных служб, в том числе применительно к компонентам Секретариата, Совета Безопасности и вспомогательных органов.

<sup>18</sup> Процедуры управления архивами необходимы частным компаниям, в особенности тем из них, деятельность которых имеет непосредственное влияние на права человека, включая компании, работающие в сферах здравоохранения или охраны окружающей среды. Все религиозные, образовательные и медицинские учреждения, а также политические партии осуществляют контроль над своим документооборотом и решают, что делать со своими архивами. НПО либо сами осуществляют управление своими архивами, либо подбирают надежную доверенную организацию, в которую передаются на хранение те документы, которые больше не требуются им для их текущей деятельности.

<sup>19</sup> Например, свидетельские показания, содержащие информацию, которая может позволить выяснить личные данные свидетелей, находящихся под защитой, жертв изнасилований или сексуального насилия, а также жертв из числа детей и комбатантов.

<sup>20</sup> Под редактированием понимается процесс удаления конфиденциальной информации из того или иного документа до того, как к нему будет открыт доступ.

хранения. Большая часть документов имеет ценность лишь до момента выполнения тех административных, финансовых или юридических задач, в связи с которыми они создавались, после чего их можно уничтожить, однако некоторые из них имеют долгосрочную ценность в качестве документального подтверждения того, чем занималась та или иная организация, или же по причине того, что они содержат уникальные данные о тех или иных лицах, местах, предметах или явлениях<sup>21</sup>. Эти документы сохраняются в качестве архивов (документов, имеющих бессрочную ценность).

## **1. Документы для текущего использования**

Эффективное администрирование предполагает эффективное управление документооборотом на всем протяжении жизненного цикла документов. Последнее является ключевым фактором организованного и достоверного документирования действий и транзакций и должно начинаться в момент создания того или иного документа. Так, например, недостоверность списков получателей социальных услуг приводит к тому, что некоторые лица не получают положенные им услуги, тогда как другие лица получают дублирующие друг друга льготы; пробелы в земельных кадастрах могут повлечь за собой ситуации, связанные с утратой жилья и собственности. Неточная информация в сфере медицинского обслуживания может повлечь за собой угрозу жизни пациентов.

Управлению документами для текущего пользования посвящено растущее число международных документов. Наиболее важное значение в данной связи имеет стандарт ISO 15489 по управлению документами, опубликованный Международной организацией по стандартизации в 2001 году<sup>22</sup>. В соответствии с содержащейся в нем рекомендацией решения относительно сохранения или уничтожения тех или иных документов должны основываться на оценке компании и ее потребностей в том, что касается архивных документов, а также учитывать права и интересы всех сторон, имеющих отношение к архивным документам. В нем указывается, что документы, которые касаются прав и обязанностей отдельных лиц и организаций и вносят вклад в формирование исторической и культурной памяти, должны сохраняться.

---

<sup>21</sup> Так, например, контракт на предоставление услуг по уборке помещений может подлежать утилизации, тогда как досье, содержащее информацию о результатах наблюдения за тем или иным лицом (подтверждение действий полиции), и данные переписей населения (содержащие информацию о лицах, которые проживали на той или иной территории) подлежат бессрочному хранению.

<sup>22</sup> Стандарт ISO 15489 применим ко всем документам: правительственным и неправительственным, коммерческим и некоммерческим. Со всеми стандартами, принятыми Международной организацией по стандартизации (МОС), можно ознакомиться либо по запросу в адрес того или иного государственного учреждения, являющегося участником МОС (часто в роли такого учреждения выступает министерство торговли), либо в адрес самой МОС.

## **2. Малоиспользуемые документы**

Следует обеспечивать надлежащие условия хранения всех малоиспользуемых документов. Именно на этом этапе своего жизненного цикла документы подвергаются наибольшему риску уничтожения по небрежности, поскольку, с одной стороны, генерирующее учреждение уже не использует их на повседневной основе, а, с другой стороны, они еще не стали частью официальных архивов. Восстановление поврежденных малоиспользуемых документов может быть затруднено или невозможно. Важное значение имеют надлежащие условия хранения и обеспечения целостности малоиспользуемых документов на электронных и аудиовизуальных носителях. Это требует наличия специализированного оборудования, квалифицированного персонала и достаточного финансирования.

Правительственные учреждения, включая вооруженные силы и полицию, могут самостоятельно осуществлять управление своими малоиспользуемыми документами. В других случаях при национальных архивных учреждениях оборудуются складские помещения, куда направляют свои архивные документы все правительственные ведомства. В частном секторе управлением малоиспользуемыми документами, как правило, занимаются сами генерирующие документацию организации вне зависимости от того, передают ли они свои постоянные архивы на хранение в архивные учреждения.

## **3. Неиспользуемые документы и документы, имеющие бессрочную ценность**

Каждой стране необходимо сохранять документальные свидетельства деятельности своего правительства, неправительственных учреждений и индивидуумов. Когда документы становятся не нужны генерировавшему их учреждению, но при этом было принято решение, согласно которому они имеют бессрочную ценность, они передаются на сохранение в архивы. Национальная архивная система может либо сосредотачиваться в рамках одного учреждения, либо включать в себя большое число разнообразных архивов (как правительственных, так и неправительственных), на каждый из которых возлагаются особые полномочия. В большинстве случаев национальные архивные системы включают в себя несколько учреждений: от государственных учреждений всех уровней (включая общенациональный, региональный и местный) до негосударственных и частных учреждений (включая коммерческие организации, профсоюзы, религиозные учреждения и т.п.). Вне зависимости от количества входящих в нее учреждений национальной архивной системе в идеальном варианте должны быть присущи следующие отличительные особенности:

## На национальном уровне

1. Наделение одного или нескольких учреждений полномочиями по отбору, сохранению и предоставлению документов *государства* на всех уровнях.
2. Наделение одного или нескольких учреждений полномочиями по приему на хранение *документов негосударственного происхождения и личных архивных документов* в целях сохранения информации об истории страны во всей ее полноте, а не только в объеме истории государства и его должностных лиц.
3. Наличие нормативно-правовой базы, регламентирующей вопросы правительственных документов, включая закон об архивном деле, закон о доступе или закон о свободе информации, а также закон о защите данных. Закон об архивном деле должен предусматривать, что сохранение правительственных документов является обязанностью государства.

## На уровне отдельных архивных учреждений

1. Возложение на каждое архивное учреждение четко сформулированных обязанностей по оценке документов обслуживаемой организации на предмет их утилизации или передачи на архивное хранение, по систематизации и описанию документов, а также по обеспечению доступа к ним и предоставлению справочно-информационных услуг.
2. Наличие стратегии сохранения архивов на любых материальных носителях, а также необходимых условий и технических возможностей для этого.
3. Наличие достаточных ресурсов для выполнения вверенных функций, адекватного числа сотрудников с надлежащим уровнем оплаты труда, а также контрольных полномочий в части бюджетных и кадровых вопросов.
4. Наличие безопасной и достаточной физической инфраструктуры для хранения всех видов документов, а также надлежащего оборудования для сохранения документов и предоставления доступа к ним в целях проведения исследований.
5. Наличие программ повышения квалификации сотрудников в течение всего срока их занятости, соблюдение кодекса профессиональной этики<sup>23</sup>, участие в международных профессиональных мероприятиях и внедрение международных стандартов в части архивной работы.

---

<sup>23</sup> Этический кодекс Международного совета архивов (МСА) переведен на многие языки и доступен по следующей ссылке: [www.ica.org/?lid=5555&bid=225](http://www.ica.org/?lid=5555&bid=225) (ссылка проверена 24 октября 2014 года).

## II. РЕФОРМИРОВАНИЕ АРХИВНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ И УПРАВЛЕНИЕ АРХИВАМИ

### A. Реформирование архивов в переходный период

Наличие мощной национальной архивной системы играет ключевую роль в сохранении документов, имеющих важное значение для поощрения и защиты прав человека. Такая система должна включать в себя учреждения по хранению правительственных документов, а также учреждения, где хранятся неправительственные и личные документы. По мере того, как в период после завершения конфликта или репрессий общество осознает важное значение архивов, зачастую возникает необходимость создания специализированных архивов для целей хранения тех или иных конкретных архивных документов, особенно в тех случаях, когда национальное архивное учреждение воспринимается как некомпетентное, нереформированное, слабое или коррумпированное. Хотя такая мера и может стать необходимым временным решением – в особенности в тех странах, которые пережили полный коллапс инфраструктуры, – долгосрочным решением должна стать реформа национальных архивов<sup>24</sup>.

Хранение всех правительственных документов в одном национальном архивном учреждении имеет три важных преимущества. Такое решение позволяет обеспечить последовательное применение ограничений и правил доступа к архивным

<sup>24</sup> Правительства некоторых стран приняли решение создать временный орган для работы с политическими архивами закрытого характера. Временные решения подобного рода, как правило, являются результатом политической ситуации, не позволяющей осуществить передачу документов в национальные архивные органы в обычном порядке. Такая модель была применена в Германии в отношении архивов министерства государственной безопасности, которые были временно переданы в распоряжение комиссии, не входящей в национальную архивную систему, хотя при этом и было решено в конечном счете передать их в национальные архивы. В Гватемале специальное подразделение в структуре канцелярии Омбудсмана по правам человека в течение почти четырех лет занималось систематизацией, описанием и сканированием документов, обнаруженных в полицейских архивах, прежде чем они могли быть переданы в Генеральный архив Центральной Америки (Archivo General de Centro America). Такая модель должна применяться лишь в тех случаях, когда все прочие решения не могут быть использованы по политическим причинам. Обзор вопросов, касающихся размещения архивов служб государственной безопасности и соответствующей нормативно-правовой базы, см. Open Society Justice Initiative, «Archives of State security service records», Briefing Paper, January 2013, доступно по следующей ссылке: [www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/echr-janowiec-annex-20130116.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/echr-janowiec-annex-20130116.pdf).

документам после того, как такие правила были разработаны или реформированы. Так, например, если документы комиссии по установлению истины хранятся в одном учреждении, а национальные архивы – в другом, это затрудняет координацию политики в области доступа, а также создает риск того, что население сможет получить доступ к тем или иным документам лишь в одном из этих двух учреждений. Кроме того, передача архивных документов закрытого характера в национальные архивы позволяет сотрудникам этих архивов получить опыт, а также обрести уверенность в своих возможностях в плане решения сложных проблем, связанных с доступом. Наконец, содержание лишь одного национального архивного учреждения, а не двух обходится гораздо дешевле. Для большинства стран переходного периода данное обстоятельство имеет важное значение.

Для некоторых стран важное значение может иметь создание новых архивов, конкретно предназначенных для хранения неправительственных и личных документов. Особенно сложной задачей является сохранение документов правозащитных организаций. Если та или иная организация не считает возможным передавать свои документы на хранение в национальные архивы, а других архивных учреждений в стране нет, то она вынуждена либо сама заниматься хранением собственных архивов, тем самым увеличивая свои расходы, либо передавать документы на хранение за границу. Первый вариант предполагает риск проведения обысков и выемки документов в случае ухудшения политической ситуации, а при втором варианте страна лишается одного из ключевых компонентов своего документального наследия<sup>25</sup>. Самостоятельные архивы, обеспечивающие соблюдение прав частной собственности организаций, передающих документы на хранение, способны обеспечить хранение документов и обеспечение доступа к ним в соответствии с инструкциями передающих организаций. Другим вариантом, примененным в Колумбии, стало создание правозащитных архивов для хранения копий документов, поступающих от «физических или юридических лиц», включая правительственные ведомства; при этом в национальных архивах будут по-прежнему храниться оригиналы документов правительственных ведомств<sup>26</sup>.

Время от времени вносятся предложения о передаче документов закрытого характера на хранение (по меньшей мере – временное) в безопасное место за границей, поскольку зарубежные учреждения располагают опытом, ресурсами и техническими возможностями для оказания необходимой помощи в сохранении документов, решении организационных вопросов, а также в создании баз данных, электронном сканировании документов и обеспечении доступа к ним в электронном формате. Вместе с тем такие решения должны применяться лишь в исключительных случаях, поскольку они не способствуют укреплению потенциала национальных архивных учреждений<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Основную информацию, касающуюся управления документооборотом НПО, см. МСА, *Документация НПО, память для всех: Практическое пособие с ответами на 60 вопросов* (2004 год). Документ доступен по следующей ссылке: [www.ica.org/10105/toolkits-guides-manuals-and-guidelines/the-records-of-ngos-memory-to-be-shared.html](http://www.ica.org/10105/toolkits-guides-manuals-and-guidelines/the-records-of-ngos-memory-to-be-shared.html).

<sup>26</sup> Ley de Víctimas y de Restitución de Tierra, № 1448, June 2011, arts. 144–148.

<sup>27</sup> Так, например, Комиссия по вопросам установления истины и примирения Либерии передала все свои документы на хранение в Технологический институт Джорджии в Соединенных Штатах, что, по данным

Наконец, на всех этапах процесса реформирования архивов, содержащих документальные свидетельства нарушений международно признанных прав человека и норм гуманитарного права, должна рассматриваться возможность участия в нем групп потерпевших и гражданского общества. Как ожидается, их участие будет способствовать расширению поддержки выработанной по итогам этого процесса политики со стороны населения, а также росту доверия к реформированному архивному учреждению. Кроме того, участие потерпевших, возможно, будет способствовать тому, что при помощи соответствующей политики можно будет добиваться эффективного удовлетворения реальных потребностей.

## **В. Проблемы и вопросы, которые необходимо учесть при реформировании архивов**

Все национальные архивы по определению функционируют в политическом контексте. Таким образом, важно понять, как именно функционировала национальная архивная система в период репрессий или же до начала конфликта, с тем чтобы разработать программу наращивания потенциала архивной системы в государстве в условиях, когда в нем обеспечивается верховенство права. Если предшествующий режим был авторитарным, то архивное учреждение может быть относительно сильным, но при этом политизированным; если же в стране только что завершился период вооруженного конфликта, то высока вероятность того, что архивное учреждение будет находиться в крайне ослабленном состоянии.

В большинстве случаев национальное законодательство предусматривает подотчетность национальных архивов главе государства, министерству, ответственному за деятельность правоохранительных органов, или же другому министерству, такому как министерство культуры или образования. Любой из этих вариантов может быть эффективным, но каждый из них связан с действием различных политических факторов. В ситуации, когда национальные архивы подчиняются главе государства, они могут привлекать весьма пристальное внимание в рамках правительства и находиться под жестким политическим контролем. Национальные архивы, подчиняющиеся министерству внутренних дел, возможно, смогут получать документы от других министерств, поскольку те будут предполагать, что министерство внутренних дел никогда не предоставит свободный доступ к этим документам. С другой стороны, не исключено, что при таком варианте архивы будут более часто выносить постановления об уничтожении документов по сравнению с архивами, подотчетными главе государства или «несиловым» министерствам. Национальные архивы, вписанные в структуру министерства культуры или министерства образования, могут столкнуться с трудностями в процессе получения современных документов от военных ведомств и служб безопасности, поскольку бытует мнение, что они заинтересованы лишь в вопросах «истории»

---

Института, стало первым случаем передачи национальной комиссией по установлению истины своих документов на хранение за границу. Вывоз из страны оригиналов документов отличается от практики передачи за границу защищенных копий документов. См. главу V, раздел C ниже.

и «культуры» и не способны обеспечить надлежащую защиту информации, имеющей отношение к национальной безопасности.

Военные ведомства, службы безопасности и министерства иностранных дел зачастую содержат свои собственные архивы и контролируют доступ к ним, особенно если они считают, что другие правительственные архивные учреждения не способны обеспечить надлежащую защиту информации, имеющей важное значение для национальной безопасности. Несмотря на то, что эти архивные учреждения входят в национальную архивную систему, они могут и не иметь рабочих отношений с национальными архивами или же иметь их лишь в ограниченном объеме.

### 1. Обеспечение сохранности документов

Правительства могут выносить постановления об уничтожении документов, причем это может происходить как до начала переходного периода, так и после его завершения.

По словам одного из сотрудников национального архива Туниса, в 2012 году «значительная часть архивов» министерства, которое отвечало за продвижение пропагандистских материалов в иностранные средства массовой информации, была «практически уничтожена в скором времени после революции», а «досье некоторых муниципалитетов и местных отделений полиции, а также большинства региональных отделений КДД (правящей партии, которую возглавлял Бен Али) также пропали»<sup>a</sup>.

Еще один пример: в 2005 году военные архивы в национальных архивах Ирака были уничтожены посредством поджога непосредственно перед тем, как Соединенные Штаты вошли в Багдад<sup>b</sup>. В 1989 году Греция уничтожила «16 млн. правительственных досье, касающихся политической активности граждан» за период от начала гражданской войны 1946–1949 годов до падения диктатуры в 1974 году<sup>c</sup>. Имеются многочисленные документальные свидетельства того, что в конце 1991 года КГБ уничтожил свои архивы в бывшей Литовской Советской Социалистической Республике<sup>d</sup>, а также аналогичные свидетельства уничтожения архивов в других странах Центральной и Восточной Европы после падения советской системы.

Могут иметь место и случаи похищения документов. Так, например, были похищены как документы на бумажных носителях, так и портативный компьютер, на котором хранились материалы комиссии по установлению истины в Панаме<sup>e</sup>. Агенты правительства также могут изымать или похищать документы. Другие документы комиссии по установлению истины в Панаме были изъяты государственными агентами<sup>f</sup>. Документы может забрать с собой правительство, покидающее страну, как это случилось в Руанде в 1994 году<sup>g</sup>. Наконец, документы могут быть и просто брошены, как это было в Ливии в конце правления Муаммара Каддафи<sup>h</sup>.

<sup>a</sup> Mischa Benoit-Lavelle, «Director of Tunisia's National Archives: 'We need action' on transitional justice», *Tunesialive*, 9 June 2012.

<sup>b</sup> Carl Hartman, «Archives of Saddam rule were destroyed at Iraqi National Archives as Baghdad fell», *Associated Press*, 8 June 2004.

- <sup>c</sup> «Symbolic healing of Greek civil war's wounds», *New York Times*, 30 августа 1989 года. Когда Венгрия выступила с угрозой уничтожить архивы своих служб безопасности коммунистического периода, Общество греческих архивистов направило в адрес правительства Венгрии открытое письмо, в котором объяснялось, какой ущерб был нанесен Греции в результате утраты архивов служб безопасности, а также содержался призыв к правительству Венгрии отказаться от этих планов. См. <http://hungarianarchives.com/2011/03/04/society-of-greek-archivists-writes-to-hungarian-ambassador-in-athens/> (проверка доступности веб-страницы по ссылке проведена 3 ноября 2014 года).
- <sup>d</sup> См., например, Romuald J. Misiunas, «The archives of the Lithuanian KGB», *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien*, № 3 (1994).
- <sup>e</sup> Trudy Huskamp Peterson, *Final Acts: A Guide to Preserving the Records of Truth Commissions* (Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press, 2005), p. 72–73. Документ доступен по следующей ссылке: [www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Petersonfinpdf.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Petersonfinpdf.pdf).
- <sup>f</sup> Ibid.
- <sup>g</sup> Donatella Lorch, «Mugunga journal: A refugee camp hums with the spirit of home», *New York Times*, 18 July 1995.
- <sup>h</sup> Peter Bouckaert, «The Gaddafi files», *Foreign Policy*, 20 October 2011.

Поступали также многочисленные сообщения о случаях незаконного проникновения в помещения и выемки документов частного характера, а также архивов неправительственных учреждений и оппозиционных движений.

Например, после падения диктаторского режима Салазара в Португалии в 1974 году было обнаружено, что среди документов политической полиции находятся конфискованные ею письма, фотографии и другие материалы личного характера<sup>a</sup>. В декабре 2008 года силы безопасности в Санкт-Петербурге, Российская Федерация, изъяли архивы частной правозащитной организации «Научно-информационный центр «Мемориал»», в том числе жесткие диски и «архивы, касающиеся советских репрессий и исправительных лагерей, за 20-летний период»<sup>b</sup>. В ноябре 2013 года вооруженные лица ворвались в помещение НПО «Про-Бускеда», которая занимается поиском детей, пропавших без вести в ходе гражданской войны в Сальвадоре в 1980-е годы, подожгли архивные документы, уничтожив 80 процентов из них, и похитили компьютеры<sup>c</sup>.

- <sup>a</sup> Antonio Costa Pinto, «Settling accounts with the past in a troubled transition to democracy: The Portuguese case», в *The Politics of Memory: Transitional Justice in Democratizing Societies*, Alexandra Barahona de Brito, Carmen Gonzalez-Enriquez and Paloma Aguilar, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2001 год), p. 87. Правительство не вернуло эти материалы владельцам; они остались в архивах политической полиции, которые были переданы в национальные архивы.
- <sup>b</sup> «Хьюман райтс вотч», «Россия: обыск в офисе известной правозащитной организации», 4 декабря 2008 года. Доступно по следующей ссылке: [www.hrw.org/en/news/2008/12/04/russia-police-raid-prominent-rights-group](http://www.hrw.org/en/news/2008/12/04/russia-police-raid-prominent-rights-group).
- <sup>c</sup> Marcos Aleman, «Armed men burn records of El Salvador war missing», *Associated Press*, 14 November 2013. Доступно по следующей ссылке: <http://bigstory.ap.org/article/armed-men-burn-records-el-salvador-war-missing>.

Архивы местных организаций могут находиться под еще более серьезной угрозой, нежели архивы организаций, расположенных в столицах. В периоды репрессий некоторые НПО направляют свои архивы или же копии наиболее важных материалов на безопасное хранение за границу.

## 2. Сотрудники архивов

В периоды репрессий отбор руководящих кадров для архивов может производиться главным образом по принципу политической благонадежности кандидатов, а не их знаний в области архивного дела или интереса к этой теме. Сотрудники архивов могут не знать о действующих международных стандартах профессиональной практики и этики. Кроме того, в периоды репрессий сотрудники национальных архивов зачастую применяют «оборонительную» стратегию, и в частности предпочитают заниматься более старыми документами, которые считаются «безопасными», откладывая работу с более современными документами на более поздний срок. Некоторые архивы не публикуют данных о номенклатуре тех документов, которые находятся у них на хранении, а описание архивов может преднамеренно искажаться в целях сокрытия информации от пользователей<sup>28</sup>.

Таким образом, реформирование национальных архивов может потребовать смены их **руководства**. Ключевым сотрудникам национальных архивов необходимо пройти люстрационную проверку<sup>29</sup>. Правительствам следует назначать новых руководителей архивов на основании их профессиональной квалификации.

Необходимо будет обеспечить **профессиональную подготовку** сотрудников архивов, включая вводный курс по международным стандартам и эффективным методам работы, обучение стандартам профессиональной деятельности, а также обсуждение вопросов профессиональной этики, в рамках которого будет подчеркнута двуединая роль архивистов, которые предоставляют услуги и тем организациям, которые создают документы, и тем гражданам, которые ими пользуются.

Кроме того, очень полезную роль играет наличие в стране – особенно если в ней действуют два или более архивных учреждения – ассоциации архивистов. Некоторые ассоциации подобного рода, возможно, и действовали в странах, где имели место репрессии, но при этом являлись инструментами репрессивного государственного аппарата. В других случаях ассоциации могут просто нуждаться в активизации своей деятельности. Оказание архивистам содействия в обмене информацией и опытом является одним из методов формирования и наращивания потенциала профессионального сообщества, способного выступать с общих позиций и доводить свои профессиональные ценности до сведения общественности.

---

<sup>28</sup> Важно напомнить о тех случаях, когда мужественные сотрудники прятали те архивные документы, которым угрожала опасность. См., например, интервью 2013 года с директором Национального кинематографического архива Чехии. Интервью доступно по следующей ссылке: [www.radio.cz/en/section/one-on-one/staff-ruses-helped-preserve-valuable-footage-during-communism-says-nfa-head-bregant](http://www.radio.cz/en/section/one-on-one/staff-ruses-helped-preserve-valuable-footage-during-communism-says-nfa-head-bregant).

<sup>29</sup> См. *Инструменты обеспечения господства права в постконфликтных государствах: проверка: основа для практической деятельности* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 06.XIV.9).

### **3. Законодательство, регламентирующее архивное дело, и доступ к архивам**

В периоды репрессий нормативно-правовая база архивной деятельности зачастую является неадекватной или игнорируется. Доступ общественности к правительственным архивам может ограничиваться определенными категориями документов, включая, например, более старые документы, или же предоставляться лишь некоторым категориям населения, в том числе научным деятелям, выступающим в поддержку режима, или представителям правительственных ведомств.

Необходимо проанализировать **законодательство**, регламентирующее национальные архивы, с целью определить, нуждается ли оно в исправлении или пересмотре. В стандартном варианте закон об архивном деле должен уполномочивать сотрудников национальных архивов иметь доступ к документам всех правительственных ведомств. Если налицо настоятельная необходимость того, чтобы некоторые правительственные ведомства имели свои собственные архивы, деятельность последних должна регламентироваться нормами профессиональной практики национальных архивов, включая правила доступа, а национальные архивы следует наделить полномочиями по инспектированию их работы и контролю за ней. В законе должны быть предусмотрены полномочия национальных архивов по ограничению доступа к тем или иным документам на основании необходимости защиты неприкосновенности частной жизни или на иных основаниях, а также по хранению материалов, имеющих гриф секретности. Электронные документы должны быть причислены к документам, которые следует оценивать и передавать в национальные архивы в том же порядке, что и документы на любых других носителях<sup>30</sup>. Если рассматривается вопрос о принятии новых законов о свободе информации или неприкосновенности частной жизни, то положения закона об архивном деле, касающиеся доступа, следует согласовать с их положениями.

### **4. Финансирование и материально-техническое обеспечение**

В период смены режимов объемы финансирования архивного дела могут быть минимальными. Архивы, когда-то отвечавшие общепринятым стандартам, могут прийти почти в полную негодность. В большинстве случаев страны, находящиеся на переходном этапе, сталкиваются с серьезными проблемами в плане привлечения финансовой и технической поддержки, необходимой для реформирования национальных архивов. Архивам могут потребоваться восстановительные работы или дополнительные помещения, а также оборудование для их сохранения. Для привлечения квалифицированных кадров или подготовки новых архивных сотрудников также требуются финансовые средства.

<sup>30</sup> Международный совет архивов поместил документ «Draft principles for archives and record legislation» на своей веб-странице ([www.ica.org](http://www.ica.org)).

Например, к весне 2008 года национальные архивы Сьерра-Леоне, приведенные в порядок в 1950-е годы при помощи архивиста из Великобритании, столкнулись с отсутствием надежного источника электроэнергии, оборудования для контроля температуры и влажности воздуха, адекватных средств обеспечения безопасности, аудио- и видеотехники, а также исправной копировальной техники; при этом в их распоряжении никогда не было ни одного компьютера. Тем не менее в архивы продолжали поступать важные документы, включая документы о программе демобилизации, разоружения и реинтеграции в Сьерра-Леоне в период после окончания конфликта.

## **С. Меры, стратегии и потребности в ресурсах**

В течение переходного периода новым властям следует принять безотлагательные меры с целью получить в свое распоряжение архивы тех учреждений, которые являлись частью репрессивного аппарата предыдущего правительства или режима. Эти меры должны включать в себя изъятие архивов, наделение специального органа полномочиями по контролю за ними, разрешение на проведение профессионального описания содержащихся в них документов, разработку четкой политики доступа и создание режима доступа.

Идентификация и защита архивов, имеющих отношение к правам человека, а также обеспечение доступа к ним представляют собой длительный, сложный процесс. Он включает в себя шесть основных этапов, а именно: оценку документов, их обзор, каталогизацию, систематизацию и инвентаризацию, обеспечение сохранности и обзор правил доступа с последующим предоставлением справочно-информационных услуг.

Хотя в нижеследующем тексте основное внимание уделяется практическим задачам архивной работы, решение многих проблем, связанных с архивами, становится возможным лишь после того, как будут приняты соответствующие решения на уровне тех правительственных и неправительственных организаций, которые создали соответствующие документы. Зачастую принятие таких решений является наиболее сложным этапом процесса и становится камнем преткновения на пути движения вперед. Внешние консультанты в состоянии предложить типовые решения и хорошо зарекомендовавшие себя виды практики, но лишь национальные ведомства могут обеспечить принятие необходимых законов и разработку правил.

### **1. Оценка**

На переходном этапе новые власти должны наложить временный запрет на любые действия по уничтожению правительственных документов, предусмотрев уголовное наказание за несанкционированное уничтожение документов. Вместе с тем этот мораторий на утилизацию документов не должен быть длительным, поскольку в отсутствие полномочий на утилизацию повседневной хозяйственной документации

правительственные ведомства в скором времени начинают задыхаться от количества бумаг, а компьютерные системы испытывают перегруженность<sup>31</sup>.

В ходе моратория правительство должно назначить доверенное лицо (в идеале – сотрудника национального архива) для изучения всех общих инструкций по уничтожению документов, которые направлялись в адрес *всех* правительственных ведомств, и решения вопроса о том, какие из них следует вновь ввести в действие, какие – пересмотреть, а какие – отменить. В ходе следующего этапа это доверенное лицо должно изучить любые соответствующие инструкции, которые направлялись в адрес *конкретных* ведомств – таких как суды или службы безопасности, – и решить вопрос об их повторном вводе в действие или пересмотре. Наконец, следует провести оценку тех документов, в отношении которых действующие инструкции по утилизации отсутствуют, и решить вопрос о том, следует ли хранить их бессрочно или утилизировать после истечения установленного периода времени.

## **2. Обследование архивов**

Проведение обследований архивов полезно при выяснении вопроса о местонахождении документов, имеющих отношение к правам человека. Поскольку документы могут находиться во многих учреждениях, можно предположить, что наилучших результатов позволят добиться те обследования, которые будут узконаправленными по сфере своего охвата. Так, например, в ходе обследования может быть предпринята попытка определить местонахождение всех документов того или иного государственного ведомства (например, всех полицейских документов), документов по отдельно взятому региону или документов конкретной категории вне зависимости от того, где они хранятся (записи в земельном кадастре или записи актов гражданского состояния (рождений, браков и смертей)). В рамках другого обследования можно попытаться определить местонахождение документов всех правозащитных НПО в стране.

Проведение обследований нужных документов, находящихся за пределами страны, связано с особыми трудностями. Некоторые категории архивных документов, находящихся на хранении за границей, могут представлять интерес для национальных архивов в качестве части национального достояния, а также иметь полезное значение для проведения правозащитных расследований:

---

<sup>31</sup> Любое учреждение генерирует чисто утилитарные документы – например, заявки на приобретение канцелярских принадлежностей, перечни оргтехники и копии исходящей документации общего характера – которые могут уничтожаться без какого-либо ущерба для деятельности по установлению истины или защите прав человека.

1. Документы, направленные или вывезенные в другую страну (например, правительственные документы, которые последний республиканский лидер Испании вывез с собой в изгнание в 1939 году)<sup>а</sup>;
2. Документы, переданные в другую страну на безопасное хранение, в частности в периоды конфликтов и нестабильности (например, документы Национальной конфедерации труда Испании времен гражданской войны, которые были переданы в Международный институт социальной истории в Амстердаме);
3. Изъятые документы, переданные в третьи страны (например, панамские документы, изъятые Соединенными Штатами в 1989 году в ходе операции «Правое дело»)<sup>б</sup>;
4. Документы, брошенные в другой стране (например, японские документы времен Второй мировой войны, в настоящее время хранящиеся в архивах китайской провинции Гирин)<sup>с</sup>; и
5. Документы, созданные гражданами страны за границей в период нахождения в изгнании.

<sup>а</sup> Эти документы были возвращены в Испанию в 2013 году, но по-прежнему являются частной собственностью; их копии находятся в национальных архивах Франции и Документальном центре исторической памяти в Саламанке, Испания. См. Tereixa Constenla, «End to exile for a key political archive», *El País*, 26 December 2013. Доступно по следующей ссылке: [http://elpais.com/elpais/2013/12/26/inenglish/1388070929\\_144060.html](http://elpais.com/elpais/2013/12/26/inenglish/1388070929_144060.html).

<sup>б</sup> Douglas Cox, «The lost archives of Noriega: Emancipating Panamanian human rights documents in U.S. military custody», *Boston University International Law Journal*, vol. 32, № 1 (Spring 2014).

<sup>с</sup> «Japan's State role in wartime sex slaves documented», *Xinhua*, 9 January 2014, и «Japanese biological warfare crimes documented», *Xinhua*, 10 January 2014. Оба документа доступны по следующей ссылке: [www.xinhuanet.com/english/](http://www.xinhuanet.com/english/).

Первым шагом является идентификация этих документов – как правительственных, так и неправительственных – и определение их местоположения. После этого национальные органы власти могут решать вопрос о том, следует ли им предпринимать шаги в целях возвращения тех или иных документов или же пытаться получить их копии<sup>32</sup>.

### 3. Получение и передача

Документы правительства, имеющие отношение к правам человека, должны оставаться в его распоряжении на законных основаниях. Если такие документы еще не переданы в национальные архивы, последним необходимо будет получить их у тех органов или учреждений, где они хранятся. Многим национальным архивам требуются полномочия для обеспечения такой передачи документов. В связи с этим может потребоваться либо внести в законы и положения, регламентирующие архивное

<sup>32</sup> Справочную информацию относительно возвращения утраченных активов см. Hervé Bastien, «Reference dossier on archival claims», *Janus Special Issue, Proceedings of the International Conferences of the Round Table on Archives, XXIX–XXXI, 1993–1995* (Paris) и Trudy Huskamp Peterson, «Macro archives, micro States», *Archivaria*, № 50 (Fall 2000).

дело, поправки, уполномочивающие национальные архивные учреждения требовать передачи документов в обязательном порядке, либо издать соответствующее правительственное распоряжение или судебное постановление. Даже в тех случаях, когда национальное архивное ведомство не может сразу же приступить к работе с теми или иными документами, все равно лучше сразу же передать документы закрытого характера в распоряжение национальных архивов и обеспечить их физическую защиту, нежели оставлять их в распоряжении генерирующего ведомства или его преемника.

Постоянные архивы неправительственных органов могут либо храниться в том учреждении, где они были созданы, либо передаваться на хранение в другую организацию. Если неправительственный орган не желает самостоятельно обеспечивать хранение своих архивов, ему может потребоваться помощь в выборе архивного учреждения, которое будет выполнять эту функцию. Обеим сторонам может потребоваться помощь в разработке соглашения, официально оформляющего передачу документов и определяющего порядок их дальнейшего использования<sup>33</sup>.

#### 4. Систематизация и описание

Описание материалов, находящихся на хранении в том или ином архивном учреждении, имеет ключевое значение для обеспечения реального доступа исследователей к этим материалам. Если документы оказываются востребованными для целей, связанных с процессами правосудия переходного периода или правозащитными требованиями, архивистам понадобится хотя бы какое-то время для того, чтобы принять минимально необходимые меры по систематизации, описанию и обеспечению сохранности этих документов. В зависимости от степени ущерба, нанесенного документам, или их неупорядоченности это может потребовать значительных усилий<sup>34</sup>.

Если архивы, имеющие ключевое значение для того или иного процесса переходного правосудия, по-прежнему находятся в распоряжении генерирующего учреждения, которое не дает архивистам разрешения на описание имеющихся у него документов, то орган переходного правосудия совместно с архивными учреждениями может обратиться в суд с просьбой вынести постановление о назначении группы архивистов «специальными представителями» суда для целей описания имеющихся документов и представления этой информации в распоряжение суда. Это как минимум позволит выяснить, какие документы имеются в наличии.

---

<sup>33</sup> В литературе по архивному делу есть много типовых текстов соответствующих юридических соглашений; см., например, Gary M. Peterson and Trudy Huskamp Peterson, *Archives and Manuscripts: Law* (Chicago, Illinois, Society of American Archivists, 1985), pp. 28–34. Документ доступен по следующей ссылке: <http://files.archivists.org/pubs/free/Archives&Mss-Law.pdf>.

<sup>34</sup> Полная систематизация и описание особенно крупных или неупорядоченных партий документов может потребовать усилий нескольких десятков людей в течение ряда лет; такая ситуация сложилась с архивами полиции Гватемалы.

Основным средством контроля за переданными документами является генеральный реестр материалов с указанием места их хранения. Этот важнейший инструмент позволяет архивному учреждению установить, какие именно материалы находятся в его распоряжении и где конкретно они хранятся. Такой реестр обычно представляет собой электронную базу данных, но может вестись и на бумажном носителе.

После установления первичного физического контроля за архивами следует провести их описание с применением международных стандартов<sup>35</sup>.

В рамках архивного описания определяются и разъясняются как содержание архивов (т.е. какая именно информация содержится в документах), так и их исходные данные (т.е. данные о том, кто их создал и какую именно функцию они выполняли при создании этих документов). Архивисты хранят документы, созданные тем или иным составителем, в одном и том же месте (с соблюдением хронологического порядка), а также, если это возможно, сохраняют первичный порядок организации документов. Соблюдение хронологического порядка и первичного порядка организации документов способствуют защите данных, содержащихся в документах. Так, например, если полиция вела картотеку на интересующих ее лиц и в этой картотеке содержались ссылки на документы, которые подшивались в досье с применением нумерации, хранение документов с соблюдением такой нумерации позволит исследователю получить беспрепятственный доступ к интересующему его документу, воспользовавшись информацией, указанной на соответствующей карточке.

Наконец, архивное учреждение обязано обеспечить доступ пользователей к описаниям, будь то в электронной форме, на бумажных носителях или с использованием обоих этих форматов.

## ***5. Обеспечение сохранности***

Обеспечение сохранности документов требует наличия надежных помещений такой площади, которая является достаточной для хранения всех документов, надлежащих условий хранения для каждой физической разновидности архивных материалов, контейнеров, обеспечивающих защиту документов, а также оборудования для воспроизводства, копирования и сохранения документов.

В случае с архивами, содержащими материалы по правам человека, серьезной проблемой становится защита документов от похитителей. В данной связи может потребоваться принятие таких мер, как перемещение документов в более безопасное место,

---

<sup>35</sup> Международный совет архивов разместил на своей веб-странице Основной международный стандарт архивного описания на нескольких языках: [www.ica.org/10207/standards/isadg-general-international-standard-archival-description-second-edition.html](http://www.ica.org/10207/standards/isadg-general-international-standard-archival-description-second-edition.html) (ссылка проверена 28 октября 2014 года). Для решения задач, связанных с описанием архивов, МСА также предлагает компьютерную программу с открытым исходным кодом «Access to Memory» (ICA-AtoM).

установка аварийной сигнализации на случай возгорания или попыток проникновения в помещения или привлечение услуг нового охранного агентства.

Большинство стран сталкивается с трудностями в плане поиска подходящих помещений для хранения архивов, а также поддержания в них надлежащих параметров температуры и влажности воздуха. В 2003 году Международная организация по стандартизации выпустила стандарт ИСО 11799 о требованиях к хранению архивных и библиотечных материалов. Архивным учреждениям необходимо предпринимать усилия к тому, чтобы их помещения отвечали этим требованиям<sup>36</sup>.

В дополнение к решению вопросов, связанных с безопасностью и температурно-влажностным режимом в помещениях, архивы должны обеспечивать сбережение материальных носителей архивных документов. Расходы, связанные со сбережением материальных носителей, зависят от разновидности носителя, а также от его физического состояния на момент его передачи в архив. Получение информации со старых компьютерных дисков, восстановление киноплёнки, копирование фотоснимков и распрямление карт требуют разного уровня затрат. Необходимо обучить сотрудников основным методам сбережения материальных носителей; потребуется также принять дополнительные меры по обучению лиц, работающих со специальными электронными и аудиовизуальными носителями.

## ***6. Доступ и справочно-информационное обслуживание***

Еще одним ключевым элементом обеспечения реального доступа к архивам являются четко сформулированные юридические полномочия по ознакомлению с документами. Вопросы, связанные с юридическим разрешением на ознакомление с правительственными документами, как правило, регламентируются законом об архивном деле, законом о доступе или законом о свободе информации, а также законом об обеспечении неприкосновенности частной жизни или о защите данных. Юридическое разрешение на доступ к документам частных организаций и отдельных лиц, переданным в архивное учреждение, предусматривается в соглашении о передаче документов, заключаемом при их переводе в архив. Юридическими полномочиями в отношении вопросов доступа к частным документам, которые хранятся у составителей, будь то организации или лица, обладают составители. Архивные учреждения несут ответственность как за предоставление доступа к документам в соответствии с законами и положениями, так и за отказ в таком доступе по соображениям юридического характера.

<sup>36</sup> Рекомендации МСА по данному вопросу см. Hans-Peter Jost, «Concevoir un bâtiment d'archives: Une méthode» (2003). Документ доступен по следующей ссылке: [www.ica.org/11195/toolkits-guides-manuals-and-guidelines/conceive-an-archive-building-a-method.html](http://www.ica.org/11195/toolkits-guides-manuals-and-guidelines/conceive-an-archive-building-a-method.html).

В 2012 году Международный совет архивов (МСА) принял документ *Principles of access to archives (Принципы доступа к архивам)*<sup>37</sup>. Они отражают наиболее эффективно зарекомендовавшие себя во всем мире методы архивной работы и относятся как к правительственным, так и к неправительственным архивам. Принцип 6 содержит конкретную ссылку на Обновленный свод принципов Организации Объединенных Наций. К настоящему времени Принципы МСА были дополнены документом *Technical guidance on managing archives with restrictions (Техническое руководство по управлению архивами с ограниченным доступом)*, в котором содержатся практические рекомендации и примеры<sup>38</sup>.

На этапе перехода от периода правления репрессивного режима или конфликтной ситуации к системе, основанной на верховенстве права, может потребоваться внести поправки в закон или правила, регламентирующие доступ к правительственным документам, наделив архивы правом предоставлять доступ к документам, связанным с расследованиями нарушений прав человека.

Большинство документов, запрашиваемых в связи с заявлениями о нарушениях прав человека, требуют проведения проверки архивными или иными органами до того, как они могут быть переданы в распоряжение физических лиц или учреждений. Сотрудник, проводящий проверку, должен определить, содержат ли запрашиваемые документы такую информацию, доступ граждан к которой согласно действующим законам и правилам не может быть предоставлен. Проверка представляет собой длительный и кропотливый процесс, зачастую требующий нескольких часов на вычитку документа и принятие необходимых решений, после чего необходимо еще потратить время на физическое удаление тех материалов, доступ к которым не может быть предоставлен, а также на решение задач, связанных с контролем за удаленными материалами. Архивисты, которые ранее не имели дела с правозащитными материалами, как правило, не представляют себе масштабов этих задач, и большинству из них требуется пройти курс подготовки, с тем чтобы выработать порядок проведения такой проверки<sup>39</sup>.

В течение переходного периода наиболее часто поступают запросы на получение доступа к документам секретных служб, военных ведомств и полиции<sup>40</sup>. При удовлетворении этих запросов следует надлежащим образом учитывать требования, связанные с защитой неприкосновенности частной жизни лиц, упомянутых в этих докумен-

<sup>37</sup> Доступно по следующей ссылке: <http://www.ica.org/13619/toolkits-guides-manuals-and-guidelines/principles-of-access-to-archives.html> (ссылка проверена 28 октября 2014 года).

<sup>38</sup> Доступно по следующей ссылке: [www.ica.org/15369/toolkits-guides-manuals-and-guidelines/technical-guidance-on-managing-archives-with-restrictions.html](http://www.ica.org/15369/toolkits-guides-manuals-and-guidelines/technical-guidance-on-managing-archives-with-restrictions.html) (ссылка проверена 28 октября 2014 года).

<sup>39</sup> Подробное обсуждение вопросов, связанных с методами проведения проверок, см. в «Technical guidance on managing archives with restrictions».

<sup>40</sup> См. Antonio Gonzalez Quintana, «Archives of the security services of former repressive regimes» (Paris, UNESCO, 1997), доступно по следующей ссылке: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001400/140074e.pdf>; отредактировано в 2009 году. Вопросы, связанные с полицейскими архивами, см. Trudy Huskamp Peterson, «Securing police archives: A guide for practitioners» (Berne, Swiss Peace Foundation, 2013).

тах, в том числе свидетелей, дающих показания в ходе судебных процессов, членов семьи тех лиц, за которыми велось наблюдение, а также случайных свидетелей<sup>41</sup>. В тех случаях, когда новое правительство определяет, что личные данные этих лиц не могут быть раскрыты лицу, на которое было заведено досье, или общественности, необходимо провести проверку соответствующих документов и, при необходимости, отредактировать некоторые их части, прежде чем использовать их для исследовательских целей. Это может привести к задержкам в предоставлении документов, но такая процедура имеет ключевое значение для того, чтобы найти баланс между необходимостью предоставления доступа к документам, с одной стороны, и требованиями, связанными с неприкосновенностью частной жизни, – с другой.

Помимо вопросов, связанных с редактированием, возникают еще два особых вопроса, а именно вопрос о том, имеет ли лицо, на которое составлено досье, право требовать от архивных учреждений предоставить ему доступ к своему досье, а также о том, может ли оно вносить в соответствующие документы изменения или удалять какие-либо их части. В рамках системы доступа лицам, на которых были составлены досье, должно быть предоставлено право требовать от архивных учреждений снять гриф секретности со своего досье при соблюдении интересов других фигурантов досье, касающихся неприкосновенности частной жизни и обеспечения безопасности. Вместе с тем разрешение на внесение изменений в документы или удаление из них какой-либо информации предоставлять не следует. Согласно Обновленному своду принципов фигурантам досье должно быть разрешено направлять в соответствующее архивное учреждение любые поправки, которые они считают нужным внести в свое досье, а архивное учреждение, в свою очередь, будет подшивать эти поправки в отдельное досье, которое будет прилагаться к оригинальному досье во всех случаях, когда последнее будет запрашиваться исследователями.

После завершения проверки и редактирования архивным учреждениям необходимо обеспечить доступ к тем документам, которые могут быть рассекречены. Такой доступ может включать в себя возможность ознакомления с соответствующими документами в читальном зале, копирование и рассылку копий, а также сканирование документов и их размещение на веб-странице архивного учреждения. С каждым из этих вариантов связаны определенные затраты. Если публикуемые материалы включают в себя аудио- или видеозаписи, архивному учреждению необходимо будет либо обеспечить исследователей воспроизводящим оборудованием, либо создать цифровые копии материалов и обеспечить доступ к ним в электронном формате.

---

<sup>41</sup> Сотрудники государственных органов, как правило, не имеют права на то, чтобы их личные данные были удалены из тех документов, которые были созданы ими при исполнении служебных обязанностей, под предлогом защиты неприкосновенности их частной жизни; например, полицейский не может удалить свою фамилию из поданного им рапорта, а военнослужащий – из изданного им приказа. В некоторых случаях службы безопасности настаивают на том, что они имеют право не разглашать личные данные своих агентов, с тем чтобы не поставить их под угрозу или не допустить их преследований. В рамках рассмотрения дел, связанных со свободой информации, такие утверждения часто становятся предметом возражений, а аргументы против раскрытия личных данных бывают связаны не с неприкосновенностью частной жизни, а с недопущением угрозы.

Исследователи, представляющие органы переходного правосудия, могут пользоваться более широким доступом к документам, нежели обычные граждане; возможно, их потребуется обеспечить персональными рабочими местами, закрытыми от постороннего доступа. Сотрудникам архивов всегда следует наблюдать за исследователями, которые изучают оригиналы документов. От количества индивидуальных рабочих мест, необходимых для этих целей, будет зависеть то, какую часть своего времени сотрудники вынуждены будут тратить на дежурство в читальном зале. Кроме того, в случаях, когда ознакомление с содержанием тех или иных документов может вызвать у некоторых исследователей эмоциональное потрясение, полезно бывает обучить архивных работников методам обращения с людьми, испытывающими нервный срыв.

### **III. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДОКУМЕНТОВ В РАМКАХ ПРОЦЕССОВ ПРАВОСУДИЯ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

Потребности органов правосудия переходного периода в архивах, как правило, являются максимальными в то время, когда проводится реформа архивных учреждений, и в архивном деле происходят соответствующие процессы. Все процессы, происходящие в рамках правосудия переходного периода, связаны с потребностями в документах. Некоторые документы могут быть востребованы в рамках сразу нескольких процессов правосудия переходного периода, однако в большинстве случаев документы, необходимые для реализации программы люстрации, отличаются от документов, связанных с процессом возмещения ущерба; при этом обе эти категории документов отличаются от документов, которые бывают востребованы в рамках судебного преследования или деятельности по установлению истины.

В настоящей главе излагаются некоторые предложения, направленные на оказание исследователям помощи в понимании и поиске документов. Затем в ней обсуждается вопрос о том, какие именно категории документов бывают чаще всего востребованы в рамках тех или иных конкретных процессов правосудия переходного периода, в связи с чем архивным учреждениям следует придавать приоритетное значение их получению, систематизации, описанию и сохранению. Первоочередное внимание в рамках данной главы будет уделено документам, используемым в рамках расследований и судебных разбирательств, деятельности по установлению истины, институциональных реформ и процессов, связанных с возмещением ущерба.

#### **A. Понимание механизмов работы учреждений, поиск документов**

Первым шагом при использовании документации в рамках того или иного процесса, связанного с правосудием переходного периода, является понимание механизмов функционирования государства в период репрессий или до начала конфликта. После этого исследователям необходимо будет понять три вещи, связанные с работой того учреждения, документами которого они намереваются воспользоваться, а именно: i) его структуру; ii) функции, которые оно выполняло; и iii) документы, которые оно генерировало в рамках выполнения своих функций. Данный принцип применим по

отношению к любой организации вне зависимости от того, идет ли речь о правительственном ведомстве, оппозиционной группе или полувоенном формировании.

Понимание функций и сферы деятельности той или иной организации включает в себя понимание географической зоны ее деятельности, ее взаимоотношений с другими организациями и заинтересованными сторонами, а также ее истории и принципов ее функционирования на различных этапах ее существования.

Если документы уже находятся в архивном учреждении, основную информацию о структуре и функциях организации можно получить из их архивного описания<sup>42</sup>. Если архивистами было проведено обследование документов, его результаты будут очень полезны для понимания того, какие именно материалы имеются в наличии и присутствуют ли они в архиве.

Следующий шаг связан с пониманием документооборота в рамках изучаемой организации. Как обычные граждане, так и сотрудники органов правосудия переходного периода в большинстве случаев не знакомы с особенностями документооборота в той или иной организации, в связи с чем у них могут возникнуть трудности при анализе полученных ими документов. Архивисты имеют опыт как в области документооборота, так и в области анализа документов, и их знания могут оказаться очень полезными для исследователей. Идентификационные пометки на документах имеют важный смысл, и, проработав с той или иной системой документооборота какое-то время, архивист начнет понимать их назначение. Лицам, проводящим расследования, возможно, придется опираться на подготовленные архивистами краткие документы, касающиеся таких вопросов, как особенности системы работы с документацией, используемой, например, в архивах военных ведомств, способы «препарирования» документов, позволяющие извлечь из них максимально возможный объем информации, а также основополагающие принципы, которые были использованы архивистами при составлении описания документов.

Еще одним ключевым фактором в ходе поиска нужной информации может стать понимание порядка внутренней и внешней отчетности организации. Архивисты, которые работают с исследователями, представляющими органы переходного правосудия, должны уделять особенно пристальное внимание корпусам документов, содержащих отчеты, включая документы как на бумажных, так и на электронных носителях. Одной из общих отличительных черт военных организаций и организаций, работающих в сфере безопасности, является представление периодических отчетов. Речь может идти о еженедельных или ежемесячных рапортах о проделанной работе, а отчетность полицейских и военных учреждений может включать в себя периодические рапорты из мест лишения свободы, тюремных больниц и военных госпиталей, которые могут включать в себя списки имен. Рапорты существуют как минимум в двух экземплярах, включая экземпляр, оставшийся у отправителя, и отправленный экземпляр. В рамках той или иной организации рапорты могут также отправляться «по горизонтали»;

---

<sup>42</sup> Архивное описание документов также называют «средствами помощи в поиске».

например, местное отделение может получать копии рапортов, отправленных в штаб-квартиру другими местными отделениями. Хотя рапорты всегда направляются нижестоящими подразделениями вышестоящим, в некоторых учреждениях подразделения среднего звена направляют копии своих рапортов как вышестоящему подразделению, так и всем нижестоящим подразделениям. Таким образом, уничтожение одной из копий того или иного документа – например, входящей копии – не исключает возможности того, что где-то еще может быть обнаружена другая его копия.

Исследователи должны также определить, какие именно процедуры использовались составителями документов при создании резервных копий и хранении документов в электронном формате. Даже если сохраненную копию получить не удастся, можно использовать жесткие диски для воссоздания тех файлов, которые на них хранились. Аналогичным образом, информацию со старых гибких дисков можно считывать, используя оригинальную операционную систему. Для выяснения вопроса о том, подвергались ли те или иные изображения цифровой обработке, можно привлекать специалистов по цифровым изображениям.

Когда архивист или исследователь приступает к изучению незнакомого ему корпуса документов (в особенности если речь идет о правительственных документах), он может извлечь пользу из анализа порядка организации подобных документов в других странах. Так, например, система работы с отпечатками пальцев, которая используется в Гватемале, аналогична системе, используемой Федеральным бюро расследований Соединенных Штатов. Кроме того, имеют место случаи, когда одни правительства безвозмездно передают системы работы с документами другим правительствам, особенно если речь идет о компьютеризованных системах. Так, например, бывшая Германская Демократическая Республика помогла режиму ВВАС в Эфиопии создать систему досье для тайной полиции, а также оказала министерству государственной безопасности Вьетнама содействие «в сфере документооборота»<sup>43</sup>.

Наконец, поиск документов в других странах также может быть сопряжен с трудностями. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и МСА ведут списки архивов правительственных, неправительственных и международных организаций, которые, однако, не являются исчерпывающими<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> «An archive of murders past», *Economist*, 29 September 2007; Martin Grossheim, «The East German 'Stasi' and the Modernization of the Vietnamese Security Apparatus, 1965–1989», Cold War International History Project e-Dossier № 51, Woodrow Wilson International Center for Scholars, доступно по следующей ссылке: [www.wilsoncenter.org/publication/stasi-aid-and-the-modernization-the-vietnamese-secret-police](http://www.wilsoncenter.org/publication/stasi-aid-and-the-modernization-the-vietnamese-secret-police) (ссылка проверена 28 октября 2014 года). Следует помнить о той важной роли, которую при обнаружении документов и архивных материалов играет удачное стечение обстоятельств. Мало кто мог предположить, что архивы полиции Гватемалы обнаружатся почти через десять лет после того, как комиссия по установлению истины завершит свою работу, что в 1992 году в Парагвае будут найдены архивы политической полиции времен диктатуры Альфредо Стресснера, а после событий, связанных с геноцидом 1994 года, в офис одного из правительственных ведомств Руанды войдет человек, обладающий нужной информацией, и найдет на полу документы, имеющие отношение к судебным преследованиям.

<sup>44</sup> См., например, [www.unesco.org/archives/sio/Eng/](http://www.unesco.org/archives/sio/Eng/).

## **В. Документы, связанные с деятельностью по установлению истины**

Деятельность по установлению истины принимает многочисленные формы. То или иное лицо может пожелать ознакомиться с досье, которое вел на него репрессивный режим, или же узнать, что произошло с пропавшим без вести близким человеком. Во многих случаях усилия по выяснению судьбы исчезнувших лиц поддерживают или возглавляют неправительственные организации, а некоторые переходные правительства создают для решения этих вопросов специальный орган. Усилия по выяснению судьбы лиц, пропавших без вести, могут включать в себя изучение архивных документов, проведение собеседований, эксгумацию останков и проведение анализов ДНК.

Наряду с теми поисками истины, которые ведутся отдельными гражданами, общество в целом также ищет ответ на вопрос о том, что же именно с ним произошло. В течение последних трех десятилетий одним из наиболее популярных инструментов установления истины являлось создание комиссий по установлению истины.

Для того чтобы обеспечить гражданам доступ к правительственной информации, в переходных странах могут приниматься законы о свободе информации. Как указывается в одном из докладов Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) за 2006 год, «принятие законодательства о доступе к информации и/или habeas data представляет собой важный шаг в направлении к обеспечению права на установление истины»<sup>45</sup>. Хотя получение документов при помощи этих законов зачастую представляет собой длительный процесс, он может приносить важные результаты. Как и в случае с любыми другими видами исследований, касающихся документов организаций, чем больше тот, кто запрашивает информацию, знает об организационной структуре и функциях соответствующего учреждения, тем выше вероятность того, что такой запрос будет результативным. Затем, используя информацию из тех документов, которые уже были предоставлены, исследователь может запрашивать дополнительные документы. Если закон о свободе информации был принят лишь недавно, помощь извне может быть особенно полезной, причем как для тех, кто запрашивает информацию, так и для тех правительственных ведомств, которые получают такие запросы и должны разработать процедуры их рассмотрения. Веб-портал [freedominfo.org](http://freedominfo.org) представляет собой результат объединенных усилий сторонников свободы информации, которые могут обеспечить оказание помощи неопытным пользователям.

### **1. Получение личного досье**

Бывают случаи, когда то или иное лицо может пожелать узнать, вело ли то или иное ведомство, занимающееся вопросами безопасности (будь то военное ведомство, полиция или тайная полиция), на него досье, и, если такое досье действительно велось, ознакомиться с его содержанием. Некоторые страны закрепили право индивидуумов на получение доступа к своим досье на законодательном уровне; наиболее

<sup>45</sup> E/CN.4/2006/91, пункт 32.

широко известным примером этого является законодательство Германии, касающееся досье министерства государственной безопасности<sup>46</sup>. Выяснение вопроса о том, в каком именно учреждении хранятся искомые документы, как правило, не представляет труда: они либо по-прежнему находятся в создавшем их учреждении, либо были переданы в архивный или какой-либо другой официальный орган.

Кроме того, человек может захотеть получить свою медицинскую карту, причем не только для целей будущего лечения или выбора медикаментов, но и для того, чтобы найти там подтверждения его принудительного помещения в психиатрическое учреждение или же проведения на нем медицинских экспериментов.

## **2. Поиск лиц, пропавших без вести, и жертв насильственных исчезновений**

Люди хотят знать правду о судьбе пропавших без вести. Человек может пропасть без вести по разным причинам и при различных обстоятельствах, включая бегство и необходимость покинуть свой дом, гибель или арест в ходе вооруженного конфликта (внутреннего или международного) или же действия представителей государства.

*Беженцы и внутренне перемещенные лица.* Основным источником информации о внутренне перемещенных лицах и беженцах являются архивы Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), УВКПЧ, Международной организации по миграции (МОМ) и Международной службы розыска. У многих религиозных организаций и НПО, работающих с беженцами и внутренне перемещенными лицами, также имеются документы, в которых может содержаться полезная информация.

*Лица, пропавшие без вести в ходе вооруженного конфликта*<sup>47</sup>. Бывает, что убитых комбатантов хоронят в спешке (зачастую – в массовых захоронениях) или же просто бросят или уничтожат их тела, не оставляя каких-либо записей. Комбатанты, являющиеся военнослужащими регулярных армий, как правило, имеют на одежде личные опознавательные знаки. Вместе с тем участники других вооруженных формирований зачастую таких знаков не имеют, вследствие чего их идентификация становится затруднительной. В большинстве случаев опознавательных знаков не имеют и лица, привлеченные к участию в вооруженных формированиях в принудительном порядке, и в особенности дети. При том, что в регулярных вооруженных силах часто бывает принято подавать ежедневные рапорты о личном составе каждого подразделения, включая данные о погибших, в нерегулярных вооруженных формированиях такая

<sup>46</sup> См. [www.bstu.bund.de/EN/Home/home\\_node.html](http://www.bstu.bund.de/EN/Home/home_node.html).

<sup>47</sup> Понятие «лица, пропавшие без вести» или «лица, чье местонахождение неизвестно» отличается по своему значению и охвату от понятия «жертвы насильственных исчезновений» и относится к лицам, чьи семьи не располагают информацией об их местонахождении, и/или к лицам, которые были объявлены пропавшими без вести на основании достоверной информации, в результате международного или немеждународного вооруженного конфликта или насилия внутри страны. См. «The missing and their families: documents of reference» (Geneva, International Committee of the Red Cross, 2004).

практика, как правило, отсутствует<sup>48</sup>. Если одной из сторон конфликта являются правительственные войска, то данные, которые могут пригодиться для дальнейшего расследования, можно обнаружить в таких документах, как рапорты о подразделениях и их передвижениях, рапорты военно-медицинских служб и данные о захоронениях, карты зон конфликта и сообщения СМИ (как официальных, так и независимых).

Поиск информации о гражданских лицах, пропавших без вести в ходе вооруженного конфликта, как правило, является более затруднительным. Сочетание рапортов подразделений, участвовавших в боях, карт, сообщений СМИ и собеседований с теми, кто выжил, может сделать поиск более целенаправленным. Важную роль в ходе таких поисков играют документы местных органов власти, таких как органы полиции, а также документация кладбищ, моргов и больниц, данные о захоронениях, которые хранятся в религиозных организациях, и базы данных о пропавших без вести, созданные НПО в ходе конфликта.

Если во время боевых действий на месте находились сотрудники УВКБ, как это было в Боснии и Герцеговине в начале 1990-х годов, в докладах, направляемых его местным отделением в штаб-квартиру, можно найти базовую информацию о передвижениях населения, а также о случаях гибели людей. Полезная информация может также содержаться в документах УВКПЧ, других международных организаций и НПО, представленных в зоне конфликта.

*Жертвы насильственных исчезновений.* Поскольку насильственные исчезновения являются результатом действий государства или же лиц или групп лиц, действующих с санкции, при поддержке или с согласия государства, наиболее важным источником информации в данной связи являются документы государственных органов, в особенности служб безопасности. Однако с учетом того, что одной из отличительных черт ситуаций, связанных с насильственными исчезновениями, является отказ государства признать факт лишения свободы или сокрытие им информации о судьбе или местонахождении исчезнувшего лица, выяснение судьбы такого лица зачастую будет зависеть от информации, собранной семьями, НПО, религиозными организациями и средствами массовой информации. В начале 2014 года в Ливане Исполнительный совет (Шура) постановил, что семьи лиц, пропавших без вести в ходе гражданской войны (1975–1990 годы), должны иметь полный доступ к официальным документам, включая признания бывших комбатантов, связанные со случаями исчезновения ливанцев, что придало важный импульс процессу раскрытия соответствующей информации<sup>49</sup>. Граждане обычно с нетерпением ожидают получения доступа к архивам служб без-

<sup>48</sup> Вместе с тем некоторые негосударственные вооруженные формирования ведут такую документацию. См. Rukmini Callimachi, «\$60 for cake: al-Qaida meticulously records every expense», *Associated Press*, 30 December 2013. Доступно по следующей ссылке: [www.ap.org/Content/AP-In-The-News/2013/For-cake-al-Qaida-records-every-expense](http://www.ap.org/Content/AP-In-The-News/2013/For-cake-al-Qaida-records-every-expense).

<sup>49</sup> Jana El Hassan, «Families of disappeared remain skeptical», *Daily Star* (Beirut), 14 March 2014. Доступно по следующей ссылке: [www.dailystar.com.lb](http://www.dailystar.com.lb).

опасности, поскольку предполагают, что эти документы дадут ответы на вопросы, связанные с неразъясненными событиями, особенно с исчезновениями. Несмотря на то, что службы безопасности, как правило, ведут подробную документацию, поскольку информация является источником их власти, их архивы не всегда содержат досье или компьютерный файл с данными о каждом конкретном человеке.

Несмотря на то, что уничтожение документов или отсутствие отчетности и создают проблемы, инерция бюрократических процессов, а также дублирование, изначально присущее системам делопроизводства, означают, что в системе зачастую присутствует тот или иной документ, который может по меньшей мере пролить хоть какой-то свет на обстоятельства исчезновения. Так, например, в ходе профессиональной подготовки сотрудников полиции подчеркивается важное значение ведения отчетности в качестве одного из способов увеличения числа арестов, а запросы на информацию о лицах, «представляющих интерес», широко распространяются между полицейскими, так что даже в тех случаях, когда основное досье, карточка в картотеке или запись в базе данных на то или иное лицо уничтожаются, существует вероятность наличия других документов, касающихся этого лица.

Отдельные сотрудники или небольшие подразделения служб безопасности могут решить составлять отчеты о своих действиях, по меньшей мере отчасти – в целях самозащиты. Одним из характерных примеров такого рода является журнал, который вели военнослужащие одного из эскадронов смерти в Гватемале<sup>а</sup>.

<sup>а</sup> Этот журнал доступен в Интернете по следующей ссылке: [www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB15/dossier-color.pdf](http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB15/dossier-color.pdf) (ссылка проверена 29 октября 2014 года).

### **3. Комиссии по установлению истины**

В своей работе комиссии по установлению истины опираются, с одной стороны, на документы, которые они – в зависимости от того, насколько успешными являются их усилия по получению доступа к архивам и личным документам, – как получают из других источников, так и создают сами, а, с другой стороны, – на результаты собеседований, проводимых как в открытом, так и в закрытом режимах.

Комиссии по установлению истины пользуются разнообразными документами, включая документы государственных органов (в особенности документы военных ведомств, полиции, записи актов гражданского состояния, записи из земельных кадастров, протоколы судебных заседаний и архивы прокуратуры), документацию моргов и больниц, документы НПО, записи радио- и телепередач, документы международных организаций и личные документы.

Документы, собранные НПО, зачастую составляют костяк корпуса документов, формируемого комиссиями в процессе их работы.

Так, например, в Чили Национальная комиссия по вопросам установления истины и применения составила список лиц, погибших в результате нарушений прав человека, взяв за основу списки, поступившие от НПО, политических партий, семей, различных подразделений вооруженных сил и полиции, а также профсоюзов и профессиональных ассоциаций. После этого она изучила архивы правозащитных организаций, включая организацию «*Vicaría de la Solidaridad*» («Викариат солидарности»). Это позволило Комиссии использовать в своей работе информацию, которая ранее уже была собрана этими организациями.

*Источник: Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Informe Rettig), vol. I, pp. 2–3.*

У многих комиссий по установлению истины возникали трудности при получении правительственных документов, в частности документов военных и полицейских ведомств.

Уничтожение и сокрытие документации, касающейся тяжких преступлений, совершенных фактически находившимся у власти правительством, крайне затруднило Комиссии по исчезновению людей в Аргентине выполнение ее задач, связанных с воссозданием картины происшедших событий. Комиссия также сообщала о случаях изменения и подделки документов агентами репрессивного режима<sup>a</sup>. В Гватемале полиция сообщила Комиссии о том, что она уничтожила все свои архивы; тем не менее Омбудсмен по правам человека обнаружил полицейские архивы в 2005 году.

<sup>a</sup> Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, «*Nunca Más*» (1984), chap. I, sects. L and LL. В ноябре 2013 года министр обороны объявил о том, что в подвале здания штаба Военно-воздушных сил Аргентины были найдены протоколы заседаний хунты и «черные списки» граждан. Ailín Bullentini, «*Actas secretas, biblioratos y listas negras,*» *Página 12*, 5 November 2013. Доступно по следующей ссылке: [www.pagina12.com.ar](http://www.pagina12.com.ar).

Другим комиссиям удалось добиться более успешных результатов.

В Бразилии сотрудники государственного архива Сан-Паулу оцифровали около миллиона документов, относящихся к периоду военной диктатуры<sup>a</sup>; Национальный архив, действуя от имени Национальной комиссии по установлению истины, также реализовал крупный проект по оцифровке документов.

Мандат Комиссии по установлению истины и защите достоинства в Тунисе предусматривает ее доступ к государственным и частным архивам вне зависимости от любых ограничений, предусмотренных соответствующими нормативно-правовыми актами<sup>b</sup>.

<sup>a</sup> Документы из архива в Сан-Паулу доступны по следующей ссылке: [www.arquivoestado.sp.gov.br](http://www.arquivoestado.sp.gov.br).

<sup>b</sup> Organic Law on Establishing and Organizing Transitional Justice, art. 40.

Даже в том случае, если той или иной комиссии удастся получить у правительства документы, имеющие гриф секретности, у нее могут возникнуть трудности в плане их рассекречивания в целях публикации в ее докладе.

Комиссии по вопросам установления истины и примирения Южной Африки удалось получить доступ к некоторым правительственным документам из Национального архива, а также из архивов Национального разведывательного управления, Службы полиции Южной Африки и Южно-Африканских Национальных сил обороны<sup>2</sup>. Тем не менее, хотя она и получила право ссылаться на некоторые из этих документов в своем докладе, ей было предписано вернуть их в те учреждения, из которых они были получены, а не оставить их в своих досье доказательств и архивах.

<sup>2</sup> Truth and Reconciliation Commission of South Africa, «Report», vol. 1, p. 380.

Некоторым комиссиям удалось получить рассекреченные документы из других стран, проливающие свет на действия их собственного государства.

Комиссия по установлению истины в Панаме получила рассекреченные документы правительства Соединенных Штатов, а Комиссия по вопросам установления истины и примирения в Гондурасе использовала документы Соединенных Штатов, переданные в организацию «Викиликс» в 2010 году военнослужащим армии Соединенных Штатов. Летом 2014 года Соединенные Штаты начали предоставлять рассекреченные документы Национальной комиссии по установлению истины в Бразилии<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> «Remarks by the Vice President to the Press at U.S. Embassy -- Brasilia, Brazil», 17 June 2014.

В большинстве комиссий по установлению истины практикуется заслушивание значительного объема устных показаний, которые могут подкрепляться другими материалами, которые им удалось собрать или получить. Аналогичным образом, комиссии по установлению истины могут направлять вопросники бывшим государственным служащим, после чего их ответы могут сопоставляться с информацией, содержащейся в документах<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> С подробным обсуждением методов работы комиссий по установлению истины, а также используемых ими документов можно ознакомиться в их итоговых докладах, а также в литературе по архивному делу и правам человека, которая цитируется в различных разделах данной публикации. Обзор многообразных документов, которые использовались комиссиями по установлению истины в последнее время, см. Sandra Rubli and Briony Jones, «Archiving for a peaceful future: Case descriptions» (draft) (Swiss Peace Foundation, 2013). Дополнительную информацию об управлении документооборотом комиссий по установлению истины см. в главе IV ниже.

### С. Документы, используемые в ходе расследований и судебных разбирательств

Требования относительно правосудия в условиях верховенства права удовлетворяются путем проведения расследований и судебных разбирательств, направленных на обеспечение того, чтобы лица, виновные в совершении преступлений, включая нарушения международного гуманитарного права, а также юридических норм, касающихся прав человека, были отданы под суд, соответствующий международным стандартам справедливого судебного разбирательства, и, при необходимости, наказаны. Расследования и судебные разбирательства могут проводиться в рамках международных трибуналов, внутренних судов, а также «смешанных» судов, сочетающих в себе как национальные, так и международные элементы<sup>51</sup>.

Следователи и прокуроры используют любые документальные материалы, которые имеют отношение к предмету расследования. В их число могут входить правительственные документы (в частности, документы военных и полицейских ведомств, а также служб безопасности, действующих как открыто, так и тайно), документы правительств тех стран, которые не являлись участниками конфликта<sup>52</sup>, документы неправительственных и международных организаций, документы религиозных групп и коммерческих фирм, банков, школ, больниц и моргов, записи радио- и телепередач (включая передачи государственных СМИ, таких как «Radio Télévision Libre des Mille Collines» в Руанде, и материалы журналистских расследований, проводимых как отечественными, так и иностранными журналистами), а также документы частного характера, такие как дневники<sup>53</sup>. Они также используют материалы на всех возможных материальных носителях, в том числе документы на бумажных и электронных носителях, фотоматериалы<sup>54</sup>, карты и спутниковые снимки<sup>55</sup> и базы данных.

В тех случаях, когда прокуроры участвуют в судебных разбирательствах по делам, связанным с «системными» преступлениями (включая геноцид, преступления против человечества и крупномасштабные военные преступления)<sup>56</sup>, ключевое значение

<sup>51</sup> Больше информации о судах смешанного типа см. *Механизмы обеспечения верховенства права для постконфликтных государств: максимизация наследия смешанных судов* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 08.XIV.2).

<sup>52</sup> Так, например, переписка между посольствами и центром может содержать подробные документы, которые играют полезную роль при установлении обстоятельств преступлений. В частности, телеграммы посольства Соединенных Штатов в Лиме в государственный департамент в Вашингтоне, округ Колумбия, были использованы в ходе суда над Фухимори. «Archive expert testifies in Fujimori trial», National Security Archive Electronic Briefing Book № 256, 9 September 2008.

<sup>53</sup> Восемнадцать военных дневников Ратко Младича входят в число доказательств, используемых в ходе рассмотрения его дела в Международном уголовном трибунале по бывшей Югославии.

<sup>54</sup> В ходе рассмотрения дела Слободана Милошевича в Международном уголовном трибунале по бывшей Югославии была использована видеозапись казни шести боснийцев из Сребреницы, сделанная одним из военнослужащих подразделения «Скорпионы».

<sup>55</sup> Eric Schmitt, «Spy photos indicate mass grave at Serb-held town, US says», *New York Times*, 10 August 1995.

<sup>56</sup> Термин «системное преступление» был впервые употреблен в ходе Токийского трибунала после Второй мировой войны. Предполагается, что масштабы совершенных деяний были настолько велики,

имеет понимание особенностей документооборота, в рамках которого отправителями или получателями информации являются руководители, будь то генералы, президенты или лидеры повстанческих группировок. Это требует серьезного анализа документов на самом высоком институциональном уровне. Особенно полезную роль при выполнении этих задач могут сыграть списки исходящей и входящей документации, а также рапорты, направляемые нижестоящими инстанциями в адрес вышестоящих. В том случае, если лицо, в отношении которого ведется расследование, или его помощники пользовались электронными системами, следователи могут получить в свое распоряжение значительный объем информации путем отслеживания сообщений, отправленных и полученных по электронной почте.

Представители обвинения могут получать информацию от НПО, международных организаций и религиозных групп, представители которых находились в регионе во время совершения рассматриваемых преступлений. Соответствующие документы, создаваемые этими учреждениями, могут включать в себя регулярные доклады, представляемые их руководству, материалы собеседований, проводившихся ими с теми лицами, которым они помогали, а также переписку с местными властями, связанную с попытками этих организаций получить разрешение на ввоз или вывоз товаров, а также въезд или выезд сотрудников, занимающихся оказанием помощи, или беженцев. Поскольку многие из этих организаций накопили значительный опыт работы в странах, переживающих кризис, их документы, содержащие информацию о происходящих событиях, могут иметь особую ценность.

## **D. Документы, связанные с проведением институциональных реформ**

Институциональные реформы предполагают реформирование или создание справедливых и эффективных государственных структур – от систем правосудия до национальных архивов – с целью обеспечить такую организацию этих учреждений, которая гарантировала бы соблюдение принципа верховенства права и защиту прав человека. Эти структурные изменения включают в себя проведение анализа законодательных актов и внесение в них поправок, реформу регулирующих учреждений, проведение мероприятий по профессиональной подготовке в целях ознакомления сотрудников с новыми стандартами и этическими принципами, а также меры по обновлению материально-технической инфраструктуры.

Наряду с этими официальными структурными изменениями институциональные реформы также могут включать в себя оценку действий тех лиц, которые занимали руководящие должности при прежнем режиме. Этот процесс, известный как люстрация, направлен на отстранение от государственной службы тех лиц, дальнейшее пребывание которых на занимаемых ими должностях приведет к подрыву доверия общества к законным государственным институтам.

---

что ответственность за них несет организованная «система» – как правило, государственная служба безопасности. См. *Инструменты обеспечения господства права в постконфликтных государствах: меры судебного преследования* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 06.XIV.8), chap. I, sect. C.

Основными документами, используемыми в рамках люстрационных проверок, являются личные дела, и в частности соответствующие документы государственных органов и политических партий. Личные дела государственных служащих могут храниться либо в централизованном порядке, либо в каждом отдельном ведомстве. В дополнение к официальным личным делам у руководства также могут храниться неофициальные досье на сотрудников. В большинстве случаев военные и полицейские ведомства, а также другие органы безопасности сами ведут личные дела своих сотрудников. В рамках кадрового учета каждому сотруднику обычно присваивается идентификационный номер (раньше такие номера проставлялись на карточках в картотеке, а в наши дни речь, как правило, идет об электронной системе), который соответствует номеру личного дела<sup>57</sup>. В некоторых случаях сам идентификационный номер содержит достаточно информации для того, чтобы провести люстрацию. Хотя следует подвергать сомнению достоверность любой информации, содержащейся в документах репрессивного режима, документы кадрового учета, которые использовались организацией для контроля за собственными членами, во многих случаях заслуживают доверия. Кроме того, поскольку документы кадрового учета касаются предоставляемых сотрудникам льгот и включают в себя сведения о выслуге лет и производственных травмах, в их достоверности бывают заинтересованы сами сотрудники. Эти внутренние факторы способствуют тому, что системы кадрового учета содержат информацию, отличающуюся определенной степенью достоверности.

Дополнительными источниками информации для целей люстрации являются полицейские документы (включая документы тайной полиции), протоколы судебных заседаний, документы политических партий, списки избирателей, доклады таких организаций, как Организация Объединенных Наций и ее учреждения, НПО и комиссии по установлению истины, сообщения национальных и зарубежных СМИ, а также отчеты о результатах независимых расследований<sup>58</sup>. Эти документы играют особенно полезную роль в тех случаях, когда необходимые документы кадрового учета частично отсутствуют или являются недостоверными.

## **Е. Документы, связанные с возмещением ущерба**

Целью мер по возмещению ущерба является компенсация нанесенного вреда<sup>59</sup>. В 2005 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм

<sup>57</sup> Правительства и политические партии ведут списки идентификационных номеров своих сотрудников, но тем же занимаются и теневые структуры. Так, например, правительство Колумбии изъяло компьютер Революционных вооруженных сил Колумбии (РВСК), в базе данных которого содержался список участников. Аналогичным образом, в базе данных компьютера, изъятого у «Аль-Каиды» в Ираке, содержался список ее членов.

<sup>58</sup> *Инструменты обеспечения господства права в постконфликтных государствах: проверка: основа для практической деятельности*, глава IV, раздел А.

<sup>59</sup> См. E/CN.4/2005/102/Add.1, принципы 31–34.

в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права<sup>60</sup>. В Основных принципах перечисляются различные формы возмещения ущерба, включая реституцию, компенсацию, реабилитацию, сатисфакцию и гарантии неповторения случившегося. Меры по реституции, компенсации и реабилитации в особенно значительной степени зависят от использования документов.

## **1. Реституция**

Под реституцией понимаются меры, направленные на то, чтобы «восстановить первоначальное положение жертвы, существовавшее до совершения грубых нарушений»<sup>61</sup>. Это может касаться прав собственности на землю, жилье, скот и личное имущество. Исследования, проводимые в подобных случаях, как правило, носят сложный характер и могут требовать работы с многочисленными правительственными и неправительственными документами в целях выяснения того, кто является законным владельцем того или иного имущества. Если предполагается или известно, что владелец умер, то лицо, требующее реституции, должно доказать, что первоначальный владелец умер и что оно является его законным наследником, что, в свою очередь, может потребовать доказательства родственных связей и очередности наследования. В подобных случаях важными источниками информации становятся записи актов гражданского состояния, документы религиозных организаций, архивы больниц и медицинские документы, а также материалы судов по делам о завещаниях и наследствах.

В случаях, связанных с земельными участками, особенно полезную роль в выяснении вопросов, связанных с правами владения, могут сыграть материалы государственных земельных кадастров, нотариальные архивы, другие местные архивы, а также карты. Если земельный кадастр отсутствует, то местные карты в сочетании с записями актов гражданского состояния (включая данные о рождениях и смертях) или же школьными документами и семейными архивами могут как минимум позволить установить, кто именно жил или работал по тому или иному адресу.

## **2. Компенсация**

Компенсацию следует предоставлять за любой поддающийся экономической оценке ущерб<sup>62</sup>. Процессы, связанные с подтверждением принадлежности того или иного лица к категории лиц, имеющих право на какую-либо компенсацию, в значительной мере зависят от документов.

---

<sup>60</sup> Резолюция 60/147 от 16 декабря 2005 года.

<sup>61</sup> Там же, пункт 19.

<sup>62</sup> Там же, пункт 20.

В Соединенных Штатах во время Второй мировой войны граждан японского происхождения помещали в лагеря для интернированных. Начиная с 1988 года правительство выплачивало каждому такому лицу компенсацию за время, проведенное в таком лагере<sup>63</sup>. Для решения вопроса о праве тех или иных лиц на получение компенсации правительство использовало оригиналы карточек, которые заводились на каждого интернированного, отправляемого в лагерь, а также списки, составленные японско-американскими НПО. Использование этих дополнительных источников информации позволило правительству проверить обоснованность требований о компенсации и произвести соответствующие выплаты. Примером иного рода стали действия Трибунала по исковым требованиям в связи с ядерными испытаниями на Маршалловых Островах, созданного в целях выплаты компенсации жертвам наземных ядерных испытаний, которые проводились Соединенными Штатами в 1940-е и 1950-е годы; он начал с того, что обратился к потерпевшим с просьбой представить документальные подтверждения ущерба, которыми в большинстве случаев являлись медицинские документы.

<sup>a</sup> Кроме того, тем местам, где были расположены лагеря для интернированных, присвоен статус национальных исторических памятников, что представляет собой одну из форм возмещения ущерба со стороны общества.

### 3. Реабилитация

Восстановление гражданства и права голоса, а также восстановление на работе требуют привлечения документов, которые могут подтвердить положение дел, имевшее место ранее, включая списки избирателей, судебные досье или документы кадрового учета, содержащие список сотрудников той или иной организации<sup>63</sup>. Важное значение имеют записи актов гражданского состояния (рождений, смертей и браков), в особенности в странах, где власти намеренно уничтожали документы, удостоверяющие личность, что, например, имело место в отношении отъезжающих лиц в ходе конфликта в Косово в начале 1999 года<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> См. резолюцию 60/147 Генеральной Ассамблеи, пункт 21.

<sup>64</sup> Ссылку на Косово следует понимать в полном соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности и без ущерба для статуса Косово. В качестве примера того, чего способно добиваться международное сообщество, можно указать, что Миссия Европейского союза по вопросам законности и правопорядка в Косово (ЕВЛЕКС) в сотрудничестве со Специальным представителем Европейского союза и Советом по делам беженцев в Дании скопировала и сертифицировала в общей сложности 12 391 книгу актов гражданского состояния (включая книги, которые велись как гражданскими, так и религиозными организациями) с информацией о рождениях, браках и смертях в Сербии и передала их в распоряжение Управления по регистрации актов гражданского состояния Косово. См. Joint Rule of Law Coordination Board, «Compact progress report» (June 2014).

## **IV. УПРАВЛЕНИЕ ДОКУМЕНТАЦИЕЙ ОРГАНОВ ПРАВОСУДИЯ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА И ИХ СОХРАНЕНИЕ**

В период деятельности органов правосудия переходного периода необходимо обеспечивать компетентное управление их документооборотом. После завершения работы того или иного органа следует провести оценку его документов и направить те из них, которые были сочтены имеющими бессрочную ценность, непосредственно в архивное учреждение.

### **A. Управление документацией органов правосудия переходного периода**

Органы правосудия переходного периода могут быть международными или национальными. Национальные органы могут существовать либо в виде особого подразделения уже существующего учреждения (суд, прокуратура), либо в виде вновь создаваемых временных органов (люстрационных комиссий, комиссий по установлению истины, программ возмещения ущерба). Большинство из них будет являться государственными учреждениями, за возможным исключением проектов по наблюдению за работой судов и некоторых комиссий по установлению истины.

Документы органов прокуратуры и национальных судов, касающиеся судебного преследования виновных в совершении преступлений, включая нарушения международного гуманитарного права, а также юридических норм, касающихся прав человека, входят в более широкий корпус документов, относящийся к деятельности органов правосудия. Этот корпус включает в себя документы органов прокуратуры и следственных органов, исправительных учреждений и мест лишения свободы, а также полиции. Они относятся к системе государственных архивов.

Документы органов переходного периода – люстрационных комиссий, программ возмещения ущерба, комиссий по установлению истины – не являются частью обычной архивной системы государства, но при этом имеют ключевое значение для страны и ее истории. Эти органы в сжатые сроки создают и получают большое количество документов в различных форматах, включая административные документы и материалы расследований, досье по тем или иным делам и доклады (опубликованные и

неопубликованные), а также базы данных и трансляции СМИ. Они могут существовать в бумажном, электронном или аудиовизуальном форматах. Вне зависимости от формата управление этим документооборотом представляет собой важную задачу, поскольку эти документы содержат информацию как о сделанных тем или иным органом выводах, так и о процессах, которые привели его к ним.

Порядок управления архивами того или иного органа правосудия переходного периода необходимо продумать до того, как он приступит к созданию и сбору документов. В идеальном варианте сразу же после принятия решения о мандате соответствующего органа его руководству следует принять решение о том, кто будет нести ответственность за управление его документооборотом, где будут храниться документы (включая компьютерную систему) в краткосрочной и долгосрочной перспективе и как будет осуществляться контроль доступа к ним.

### ***1. Организация документооборота***

Организация документооборота в том или ином органе правосудия переходного периода зависит от природы этого органа. Порядок управления документацией специальных прокуроров и специальных коллегий, созданных в рамках существующей системы правосудия в целях расследования нарушений международных норм в области прав человека или международного гуманитарного права, как правило, осуществляется на основе принципов документооборота, принятых на национальном уровне.

Документооборот комиссий по установлению истины по своей структуре отличается от документооборота судебных органов и зависит от мандата той или иной комиссии. Как правило, их документооборот включает в себя переписку между членами комиссии и исполнительным директором (как в электронном, так и в бумажном форматах), протоколы заседаний, доказательства и документацию, материалы расследований, информацию по правовым вопросам и по связям с общественностью, документы, касающиеся взаимодействия со средствами массовой информации, публикации (итоговый доклад) и показания (полученные в ходе открытых и закрытых слушаний), а также материалы, касающиеся общих административных вопросов, финансов, людских ресурсов и управления информацией. Как и в случае с комиссиями по установлению истины, документооборот программ возмещения ущерба и люстрационных комиссий будет включать в себя административную документацию, но в их случае документы, относящиеся к программам, будут, как правило, организованы в виде индивидуальных досье на каждого отдельного фигуранта.

Международный уголовный суд, созданный как международный орган, не подотчетный Организации Объединенных Наций, несет ответственность за управление собственными архивами. Специальные международные трибуналы находятся в иной ситуации. Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии и Международный уголовный трибунал по Руанде были учреждены Советом Безопасности Организации Объединенных Наций. Их документы относятся к документации Организации Объединенных Наций, и к

ним применяются правила управления архивами, принятые в Организации Объединенных Наций. Специальный суд по Сьерра-Леоне был создан по соглашению между этой страной и Организацией Объединенных Наций, в котором не указывалось, кому принадлежит его документация или кто будет нести ответственность за его архивы. Однако Специальный суд учредил в Сьерра-Леоне музей, в котором хранятся копии его открытой документации. В период после 1999 года, когда Организация Объединенных Наций осуществляла управление Восточным Тимором, она учредила там специальные коллегии и подразделение по расследованию тяжких преступлений. В 2002 году, когда Восточный Тимор получил независимость, документы этих органов были переданы правительству Тимора и стали частью государственной документации. Вместе с тем копии документов подразделения по расследованию тяжких преступлений были переданы на хранение Организации Объединенных Наций в целях обеспечения их сохранности<sup>а</sup>. Специальные коллегии также передавали копии основных документов, включенных в досье по тем делам, которые они рассматривали, на хранение в Организацию Объединенных Наций и ряд других учреждений<sup>б</sup>.

<sup>а</sup> Со временем стало ясно, что эта мера предосторожности имела ключевое значение, поскольку в ходе беспорядков в 2006 году помещения Генеральной прокуратуры Восточного Тимора были разграблены, а компьютер с информацией о судебных преследованиях и некоторые файлы на бумажных носителях – похищены. См. «Доклад Генерального секретаря об обеспечении правосудия и примирения в Восточном Тиморе» (S/2006/580) и *Механизмы обеспечения верховенства права для постконфликтных государств: максимизация наследия смешанных судов*, глава V.

<sup>б</sup> Trudy Huskamp Peterson, «Temporary courts, permanent records», History and Public Policy Program Occasional Paper (Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008). Доступно по следующей ссылке: [www.wilsoncenter.org/publication/temporary-courts](http://www.wilsoncenter.org/publication/temporary-courts).

## 2. Выбор системы управления документооборотом

Временные учреждения могут либо сами выбрать свою систему документооборота, либо получить ее от какого-либо донора. Любая такая система, предназначенная для управления документооборотом как на электронных, так и на бумажных носителях, должна удовлетворять требованиям международного стандарта в области управления документами (ISO 15489) в отношении сбора, классификации, хранения, обеспечения доступности, поиска и сбережения постоянных архивов и утилизации временных архивов. Учреждение может выбрать метод, при котором каждый документ на бумажном носителе или в фотографическом формате сканируется и загружается в электронную систему управления документооборотом, но при этом исходный документ включается в параллельную систему управления документооборотом на бумажных носителях. Входящие документы на бумажных носителях не должны уничтожаться даже в том случае, если их сканированные копии были загружены в надежную электронную систему, поскольку в правовых системах различных стран мира нет полного единства в отношении юридической приемлемости электронных документов, включая сканированные копии документов, первоначально составленных в других форматах. Системы управления электронной документацией должны базироваться на надежном программном обеспечении; в их рамках должны обеспечиваться

возможности отслеживания существенных системных изменений, проверка ввода данных и наличие активных средств безопасности.

В целях оказания помощи в создании системы управления документооборотом учреждениям следует привлекать услуги профессиональных архивистов или специалистов по управлению документацией в качестве либо консультантов, либо штатных сотрудников. Учреждения, являющиеся частью национального правительства, могут воспользоваться опытом национальных архивов. В частности, система управления документооборотом, принятая в таком учреждении, должна соответствовать всем действующим на государственном уровне стандартам в отношении выбора системы ведения электронного документооборота и управления базами данных, электронной почтой, документами, размещенными в Интернете, и цифровыми аудиовизуальными материалами, а также документами в бумажном и других аудиовизуальных форматах. Благодаря такому соответствию после завершения деятельности того или иного учреждения его документы могут быть без затруднений переданы на хранение в национальные архивы. В тех случаях, когда национальные архивы не в состоянии обеспечить такую поддержку или когда орган правосудия переходного периода не считает возможным привлечь к своей работе сотрудников национальных архивов, вспомогательные услуги могут быть оказаны архивистами, имеющими опыт работы в органах правосудия переходного периода в других странах.

### ***3. Сотрудники органов правосудия переходного периода***

Сотрудники органов правосудия переходного периода несут ответственность за включение документов (в том числе электронных писем), создаваемых и/или получаемых ими в рамках выполнения их должностных обязанностей, в официальную систему управления документооборотом и надлежащее обращение с ними. Для выполнения этих обязанностей им необходимо знать о характере документов, которые будет создавать и получать их учреждение, включая конфиденциальную и/или закрытую информацию, касающуюся жертв, свидетелей, а также лиц, в отношении которых проводится люстрационная проверка или расследование. Кроме того, их следует ознакомить с принятой в учреждении системой управления документооборотом, а также разъяснить им разницу между официальными документами, с одной стороны, и частной информацией (такой, как электронные письма), которая передается по официальным каналам, с другой. Бывает полезно, когда сотрудники, прежде чем приступить к исполнению своих служебных обязанностей в органе правосудия переходного периода, подписывают документ с указанием на их ответственность за обращение с документами, а также заявление, подтверждающее, что вся их работа будет отражена в системе документальной отчетности и что они обязуются не брать с собой какие-либо официальные документы после завершения своей работы в соответствующем учреждении. Если учреждение пользуется услугами внешних подрядчиков, должны быть назначены один или несколько сотрудников, отвечающих за то, чтобы результаты работы подрядчиков были отражены в официальной системе отчетности, а также

за то, чтобы по окончании контракта подрядчики вернули все находящиеся в их распоряжении документы.

#### **4. Безопасность**

Безопасности документации органов правосудия переходного периода должно уделяться первоочередное внимание. Электронные системы должны быть снабжены надежными межсетевыми экранами и механизмами контроля допуска, а документы на бумажных, фото- и аудиовизуальных носителях должны храниться в помещениях или шкафах, оснащенных замками и другими защитными устройствами, а также системами сигнализации (включая сигнализацию на случай задымления, возгорания и попыток проникновения в помещение). Некоторые органы правосудия переходного периода могут рассмотреть возможность хранения электронных документов в облачных хранилищах данных, но лишь при том условии, что при выборе облачной службы будет проведена тщательная оценка различных предложений, систем и условий хранения данных<sup>65</sup>.

#### **В. Отбор документов для длительного хранения**

Отбор документов для длительного хранения является одной из важных задач, которые необходимо выполнить при завершении действия мандата того или иного учреждения. Архивисты из организации, в которой будет осуществляться хранение документов, должны вести совместную работу с руководством соответствующего учреждения в части отбора документов для бессрочного хранения. Несмотря на то, что первый импульс может диктовать необходимость сохранения всех без исключения документов, и на то, что в самой краткосрочной перспективе такое решение может быть правильным, некоторые документы административного характера, вне всякого сомнения, не имеют какой-либо долгосрочной ценности<sup>66</sup>. В рамках правительств могут действовать общие указания в отношении того, какие документы могут рассматриваться как подлежащие утилизации. Применительно к документации органов правосудия переходного периода эти указания следует применять с большой осмотрительностью, с тем чтобы не допустить уничтожения важных документов.

Необходимо проводить общее описание всех документов, предлагаемых к утилизации, а затем обнародовать информацию, касающуюся этого описания и предложений об утилизации, предусматривая период для подачи замечаний до того, как будет принято окончательное решение. У этой процедуры есть два важных преимущества: во-первых, она требует от архивистов ясности в отношении предлагаемых решений и их обоснования и, во-вторых, она позволяет общественности высказать свое мнение

<sup>65</sup> Дополнительную информацию см. Seth Anderson, «Feet on the ground: A practical approach to the cloud» (AVPreserve, 2014). Доступно по следующей ссылке: [www.avpreserve.com/wp-content/uploads/2014/02/AssessingCloudStorage.pdf](http://www.avpreserve.com/wp-content/uploads/2014/02/AssessingCloudStorage.pdf).

<sup>66</sup> Документы международных уголовных трибуналов см. Huskamp Peterson, «Temporary courts», chap. 4.

и принять участие в процессе. После анализа всех поступивших замечаний архивное учреждение принимает окончательное решение, которое оно должно предать гласности.

Наблюдение за уничтожением документов, включая безопасное удаление файлов, должно вестись заслуживающим доверия лицом, которое должно подтверждать факт безопасной утилизации документов соответствующей докладной запиской.

Наконец, при завершении деятельности органа правосудия переходного периода необходимо провести проверку всех хранилищ, в которых находятся документы организации, с тем чтобы подтвердить отсутствие документов во всех шкафах, где хранится документация, а также на всех электронных накопителях и аппаратных средствах с соблюдением процедур обеспечения безопасности (за исключением тех случаев, когда документы планируется передать на хранение в архивные учреждения).

### **С. Выбор архивного учреждения**

Предоставление права выбора архивов, в которых будет храниться документация правительственных органов правосудия переходного периода, государству имеет ключевое значение. Примером тех ситуаций, при которых не обеспечивается оперативная передача документов на хранение в архивные учреждения, является распыление документации комиссий по установлению истины. К 2005 году завершили свою работу 20 комиссий по установлению истины; три из них передали свои документы на хранение в Организацию Объединенных Наций, еще три – в национальные архивы соответствующих стран, в одиннадцати случаях документы хранятся в разных местах, а в трех странах местонахождение этих документов не известно<sup>67</sup>. Такие документы как минимум должны храниться в национальной архивной системе. Если та или иная часть этой документации оказывается востребованной учреждениями-правопреемниками<sup>68</sup>, то соответствующие документы должны быть скопированы, а их копии переданы учреждению-правопреемнику. Оригиналы документов не следует передавать на хранение в разные места. Наличие объективной информации о том, какие уроки были извлечены из своей деятельности тем или иным учреждением, а также о том, какие задачи ему удалось выполнить, может быть обеспечено правительством лишь в том случае, если оригиналы документов такого учреждения будут храниться в одном месте.

---

<sup>67</sup> Trudy Huskamp Peterson, «Truth and the records of truth commissions», *Etudes et Sources*, vol. 30 (2004). В архивах Организации Объединенных Наций хранятся документы комиссий по установлению истины Бурунди, Гватемалы и Сальвадора.

<sup>68</sup> Например, документы комиссии по возмещению ущерба могут быть запрошены государственным казначейством в целях осуществления выплат по поступившим требованиям.

В будущем в уставы, регламентирующие деятельность всех временных международных и смешанных судов, следует включать положение об архивах, которое будет разъяснять порядок ответственности за документацию того или иного органа после прекращения его деятельности. Кроме того, все существующие и будущие международные судебные органы, которые работают вне той страны, в которой имели место рассматриваемые ими преступления и архивы которых не будут храниться в этой стране, должны разработать эффективную программу копирования своей открытой документации и ее хранения в учреждениях соответствующей страны. Параллельно с такой программой копирования документации следует предпринимать последовательные усилия по ее описанию, с тем чтобы обеспечить доступ к ней всем желающим, а также дать пользователям возможность получать в свое распоряжение копии тех документов, с которыми они желают ознакомиться.

#### **D. Обеспечение сохранности архивов**

Те же самые критерии, которые применяются в отношении обеспечения сохранности архивов в целом, относятся и к обеспечению сохранности архивов органов правосудия переходного периода. Обеспечение сохранности архивов предполагает необходимость физического хранения материалов, наличия сотрудников, обеспечивающих их хранение, а также необходимых для него принадлежностей. Связанные с этим расходы зависят от климата, стоимости рабочей силы и квалификации сотрудников, которых можно привлечь к соответствующей работе в той или иной стране, а также от наличия необходимых принадлежностей и оборудования местного производства. В данной связи может возникнуть потребность в импорте принадлежностей и оборудования, что бывает связано с задержками и дополнительными расходами, но, с другой стороны, может появиться возможность убедить местных поставщиков в необходимости производства (в качестве примера) коробок для хранения документов или же найти центр обслуживания компьютеров, который сможет выделить сотрудника для проработки методов архивного хранения документов в электронном формате.



## **V. РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА**

### **A. Деятельность в поддержку сохранения архивов и обеспечения доступа к ним**

В период восстановления той или иной страны после конфликта или периода репрессий международное сообщество должно играть важную роль в деле защиты и сохранения документов, имеющих отношение к нарушениям прав человека, а также управления ими и обеспечения доступа к ним.

На начальном этапе эта роль может заключаться в призывах к тому, чтобы никакие документы не уничтожались без предварительного уведомления общественности, а также в оказании содействия передаче документов в надежные хранилища или на безопасные компьютерные серверы.

На этапе проектирования и формирования механизмов правосудия переходного периода роль международного сообщества должна заключаться в содействии заблаговременному планированию мер по управлению архивами и обеспечению их сохранности. Такие меры должны включать в себя определение того, где именно будут храниться архивные документы в ходе деятельности учреждения переходного периода и после ее завершения.

Кроме того, международное сообщество может оказать дополнительную помощь путем облегчения доступа к профессиональным консультативным услугам в сфере управления документооборотом, включая управление электронными документами всех видов, а также в сфере разработки правил доступа к архивам в сотрудничестве с отечественными и зарубежными экспертами.

### **B. Финансовая и техническая поддержка**

Очень немногие страны способны изыскать ресурсы для реформирования архивной системы и сохранения документации, связанной с деятельностью органов правосудия переходного периода, без финансовой помощи извне. Многие национальные архивные учреждения будут нуждаться в дополнительных помещениях или ремонте имеющихся помещений; большинству из них потребуются оборудование и принадлежности:

от компьютеров до материалов, необходимых для обеспечения сохранности архивов. Большинству из них также потребуются дополнительные сотрудники, которых лучше всего будет привлекать на бессрочной основе, а по меньшей мере – на основе долгосрочных контрактов. Проведение обследований будет требовать финансовой поддержки на цели планирования, покрытия командировочных расходов, оплаты труда сотрудников, проводящих обследования, а также сбора и публикации результатов. Финансирование также необходимо на цели работы с архивами: от описания и контроля документации до проектов, касающихся обеспечения сохранности архивных документов и их проверки в целях обеспечения доступа. Необходимо будет обеспечить реорганизацию, переоборудование и оснащение читальных залов, а также привлечь работников для их обслуживания. В том случае, если программа предусматривает широкие мероприятия по оцифровке материалов, потребуются приобрести соответствующее оборудование, а также организовать курсы профессиональной подготовки сотрудников в области наиболее эффективных методов работы, включая обеспечение сохранности материалов на цифровых носителях.

Практически во всех странах переходного периода, возможно, потребуется оказать финансовую поддержку в целях профессиональной подготовки персонала и перевода специализированных документов, необходимых для подготовки сотрудников и их обеспечения справочной литературой. Некоторые доноры соглашаются оплатить проезд в страну инструктора, что иногда включает как первичное, так и последующие посещения. В определенных случаях архивные учреждения в состоянии направить в страну опытного сотрудника, оплатив все его командировочные расходы. Чаше встречается такая практика, при которой архив-донор обеспечивает в своих помещениях профессиональную подготовку сотрудников из других стран, включая официальные курсы, практику или экскурсии; путевые и прочие расходы обучающихся при этом, как правило, не покрываются. Вся помощь такого рода, оказываемая одним архивным учреждениям другим в неденежной форме, основывается на специальных соглашениях. Поддержка участия в региональных и международных мероприятиях для специалистов играет весьма важную роль в установлении полезных профессиональных контактов и более глубоком ознакомлении с наиболее эффективными видами практики, принятыми на современном этапе.

Техническая помощь также может быть востребована в целях разработки новых законов об архивном деле и о свободе информации, а также об обеспечении неприкосновенности частной жизни и защите данных. Если такие законы уже существуют, то необходимо обеспечить их соответствие друг другу или внести в них необходимые поправки. После такого пересмотра необходимо разработать соответствующие правила и практические руководства, и в данной связи консультации внешних специалистов также могут сыграть полезную роль.

Финансовая поддержка может оказываться одними правительствами другим, частными организациями правительствам, а также частными организациями физическим лицам и правительствам.

Один из британских благотворительных фондов предоставил частному лицу субсидию в размере 45 000 фунтов стерлингов на цели копирования открытых документов Комиссии по вопросам приема, установления истины и примирения в Восточном Тиморе.

Фонд МСА по вопросам международного развития архивов выделяет ограниченные по размерам субсидии на цели подготовки кадров, а на веб-странице МСА находится перечень доноров, которые ранее оказывали поддержку в реализации архивных проектов.

Добровольцы организации «Архивисты без границ» оказывают помощь в реализации архивных проектов, в особенности тех из них, которые направлены на поддержку правозащитной деятельности.

### **С. Безопасное хранение**

В тех случаях, когда нестабильная ситуация в стране сохраняется в течение переходного периода, правительства и частные организации, такие как НПО, могут принять решение о копировании наиболее важных документов и хранении сделанных копий отдельно от оригиналов, с тем чтобы обеспечить защиту информации, содержащейся в уязвимых или конфиденциальных документах.

Возможно, наиболее ценная помощь, которую могут предоставить зарубежные организации странам переходного периода, заключается в том, чтобы предложить им возможность безопасного хранения документов; речь идет о хранении дубликатов документов в условиях физической безопасности и принятия активных мер по обеспечению их сохранности при том, что контроль над ними остается за передавшей их на хранение страной или учреждением.

В 2013 году правительство Швейцарии провело обзор законодательства, касающегося защиты культурных ценностей, с тем чтобы его ведомства могли обеспечивать возможности для безопасного временного хранения культурных ценностей, включая архивы, которым в других странах угрожает серьезная опасность, в том числе связанная со стихийными бедствиями и чрезвычайными ситуациями. Приняв эти крайне необходимые нормативно-правовые акты, Швейцария стала первой в мире страной, предлагающей официальную защиту такого рода.

В отдельных случаях подобные услуги также предоставляют национальные архивы Финляндии и городские архивы Жироны, Испания.

Переговоры относительно такой передачи документов, включая вопросы ответственности за сохранность переданных копий и механизмов предоставления санкционированного доступа, являются одновременно исключительно сложными и уникальными для каждой ситуации. Передав копии на хранение куда-либо еще, собственник документов решает проблему непосредственного обеспечения сохранности документов, в особенности если такие копии являются цифровыми, а собственник пока не имеет возможности обеспечить хранение документов в цифровом формате. После этого

собственник получает возможность создавать инфраструктуру для хранения документов в приемлемом для себя темпе и, если у него возникнет такое желание, отозвать с хранения переданные документы, когда он будет уверен в собственной способности обеспечить сохранность этих документов, а положение в стране станет достаточно безопасным.

#### **D. Поддержка информаторов**

В ходе выполнения своих повседневных функций архивисты могут обнаружить материалы, которые, как им может показаться, содержат секретную или конфиденциальную информацию, свидетельствующую о нарушениях международных норм в области прав человека или международного гуманитарного права. В первую очередь архивист должен попытаться использовать какой-либо из имеющихся механизмов внутренней отчетности, убедившись в том, что подобного рода действия сами по себе не приведут к возникновению риска возмездия или уничтожения соответствующих материалов. Если у архивиста возникают опасения в отношении того, что использование механизмов внутренней отчетности либо приведет к тому, что обнаруженной информации не будет дан ход, либо повлечет за собой принятие мер возмездия в его адрес, и если альтернативные механизмы в рамках правительства тоже не внушают доверия, архивисту следует рассмотреть вопрос об обращении за возможной помощью к тому или иному представителю международного сообщества.

# ПРИЛОЖЕНИЕ

## Резюме

### I. АРХИВЫ И ПРАВО НА УСТАНОВЛЕНИЕ ИСТИНЫ

#### A. Международно-правовые рамки

- Право на установление истины вытекает из норм международного права, в частности в том, что касается права семей знать о судьбе своих родственников, а также из обязательства государств вести поиск лиц, пропавших без вести. Оно прямо признается в Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений.
- В тексте Обновленного свода принципов вновь подтверждается право индивидуумов знать правду о нарушениях прав человека и норм гуманитарного права, признается важная роль архивов в деле реализации этого права, а также подчеркивается обязанность государств обеспечивать сохранение архивов в целях содействия распространению информации о таких нарушениях.
- В соответствии с Обновленным сводом принципов доступ к архивам должен предоставляться органам правосудия переходного периода, на которые возложены полномочия по выявлению обстоятельств нарушений прав человека и норм гуманитарного права, а также самих этих нарушений.

#### B. Что такое архивы?

- Под «документами» понимаются предметы и документальные материалы (вне зависимости от материального носителя), которые были созданы или получены теми или иными учреждениями или организациями в ходе их деятельности или при выполнении ими тех обязанностей, которые были возложены на них в соответствии с законом. Под «архивами» понимаются документы, имеющие долгосрочную или постоянную ценность, а также те учреждения, которые осуществляют управление ими, и здания, в которых они хранятся.
- Документы могут храниться на различных материальных носителях: от бумажных до аудиовизуальных и электронных. Они могут быть как открытыми, так и конфиденциальными.

## **II. РЕФОРМИРОВАНИЕ АРХИВНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ И УПРАВЛЕНИЕ АРХИВАМИ**

### **A. Реформирование архивов в переходный период**

- Реформирование национальных архивов имеет три важных преимущества: i) оно позволяет обеспечить последовательное применение ограничений и правил доступа к архивным документам; ii) оно позволяет сотрудникам национальных архивов получить опыт, а также обрести уверенность в своих возможностях в плане решения сложных проблем, связанных с доступом, а также с хранением закрытой информации; и iii) содержание лишь одного национального архивного учреждения, а не двух обходится дешевле.

### **B. Проблемы и вопросы, которые необходимо учесть при реформировании архивов**

1. *Обеспечение сохранности документов.* Обеспечение сохранности документов имеет важное значение, поскольку правительства могут выносить постановления об уничтожении документов, причем это может происходить как до начала переходного периода, так и после его завершения.
2. *Сотрудники архивов.* В периоды репрессий отбор руководящих кадров для архивов может производиться главным образом по принципу политической благонадежности кандидатов. Таким образом, реформирование национальных архивов может потребовать смены их руководства, проведения люстрационной проверки ведущих сотрудников, а также профессиональной подготовки сотрудников архивов.
3. *Законодательство, регламентирующее архивное дело, и доступ к архивам.* Необходимо проанализировать законодательство, регламентирующее национальные архивы, с целью определить, нуждается ли оно в исправлении или пересмотре.
4. *Финансирование и материально-техническое обеспечение.* В большинстве случаев страны, находящиеся на переходном этапе, сталкиваются с серьезными проблемами в плане привлечения финансовой и технической поддержки, необходимой для реформирования национальных архивов.

### **C. Меры, стратегии и потребности в ресурсах**

- Новым властям следует принять безотлагательные меры с целью получить в свое распоряжение архивы тех учреждений, которые являлись частью репрессивного аппарата предыдущего правительства или режима.

- Идентификация и защита архивов, имеющих отношение к правам человека, а также обеспечение доступа к ним включает в себя шесть основных этапов, а именно: оценку архивов, их обзор, каталогизацию, систематизацию и описание, обеспечение сохранности и обзор правил доступа с последующим предоставлением справочно-информационных услуг.
1. *Оценка.* На переходном этапе новые власти должны наложить временный запрет на любые действия по уничтожению правительственных документов. Необходимо назначить доверенное лицо (в идеале – сотрудника национального архива) для изучения всех инструкций по уничтожению документов, которые направлялись в адрес правительственных ведомств, и решения вопроса о том, какие из них следует вновь ввести в действие, какие – пересмотреть, а какие – отменить.
  2. *Обследование архивов.* Проведение обследований архивов полезно при выяснении вопроса о местонахождении документов, имеющих отношение к правам человека.
  3. *Получение и передача.* Если документы предшествующего режима, и в частности его репрессивных органов, еще не переданы в национальные архивы, последним необходимо будет получить их у тех органов или учреждений, где они хранятся.
  4. *Систематизация и описание.* Описание материалов, находящихся на хранении в том или ином архивном учреждении, имеет ключевое значение для обеспечения реального доступа исследователей к этим материалам. В рамках архивного описания определяются и разъясняются как содержание архивов, так и их исходные данные. Архивисты хранят документы, созданные тем или иным составителем, в одном и том же месте (с соблюдением хронологического порядка), а также, если это возможно, сохраняют первичный порядок организации документов.
  5. *Обеспечение сохранности.* Обеспечение сохранности документов требует наличия надежных помещений такой площади, которая является достаточной для хранения всех документов, надлежащих условий хранения для каждой физической разновидности архивных материалов, контейнеров, обеспечивающих защиту документов, а также оборудования для воспроизводства, копирования и сохранения документов. В данной связи может потребоваться установка аварийной сигнализации на случай возгорания или попыток проникновения в помещения или же привлечение услуг нового охранного агентства.
  6. *Доступ и справочно-информационное обслуживание.* Еще одним ключевым элементом обеспечения реального доступа к архивам являются четко сформулированные юридические полномочия по ознакомлению с документами. Большинство документов, запрашиваемых в связи с заявлениями о нарушении прав человека, требуют проведения проверки архивными или иными органами до того, как они могут быть переданы в распоряжение физических лиц или учреждений.

### **III. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДОКУМЕНТОВ В РАМКАХ ПРОЦЕССОВ ПРАВОСУДИЯ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

- Все процессы, происходящие в рамках правосудия переходного периода, связаны с потребностями в документах. Некоторые документы могут быть востребованы в рамках сразу нескольких процессов правосудия переходного периода, однако в большинстве случаев документы, необходимые для реализации программы люстрации, отличаются от документов, связанных с процессом возмещения ущерба; при этом обе эти категории документов отличаются от документов, которые бывают востребованы в рамках судебного преследования или деятельности по установлению истины.

#### **A. Понимание механизмов работы учреждений, поиск документов**

- Первым шагом при использовании документации в рамках того или иного процесса, связанного с правосудием переходного периода, является понимание механизмов функционирования государства в период репрессий или до начала конфликта. Следующий шаг связан с пониманием документооборота в рамках изучаемой организации. Еще одним ключевым фактором в ходе поиска нужной информации может стать понимание порядка внутренней и внешней отчетности организации.
- Исследователи также должны определить, какие именно процедуры использовались составителями документов при создании резервных копий и хранении документов в электронном формате.
- Поиск документов в других странах может быть сопряжен с дополнительными трудностями. ЮНЕСКО и МСА ведут списки архивов правительственных, неправительственных и международных организаций, которые, однако, не являются исчерпывающими.

#### **B. Документы, связанные с деятельностью по установлению истины**

- Деятельность по установлению истины принимает многочисленные формы. То или иное лицо может пожелать ознакомиться с досье, которое вел на него репрессивный режим, или же узнать, что произошло с пропавшим без вести близким человеком. В течение последних трех десятилетий одним из наиболее популярных инструментов установления истины являлось создание комиссий по установлению истины.
1. *Получение личного досье.* Бывают случаи, когда то или иное лицо может пожелать узнать, вело ли то или иное ведомство, занимающееся вопросами

безопасности (будь то военное ведомство, полиция или тайная полиция), на него досье, и, если такое досье действительно велось, ознакомиться с его содержанием. Некоторые страны закрепили право индивидуумов на получение доступа к своим досье на законодательном уровне.

2. *Поиск лиц, пропавших без вести, и жертв насильственных исчезновений.*

- Помимо архивов правительства, несущего ответственность за исчезновение, основными источниками информации о внутренне перемещенных лицах и беженцах являются архивы УВКБ, УВКПЧ, МОМ и Международной службы розыска.
  - Документы, полезные для поиска комбатантов, которые пропали без вести в ходе вооруженного конфликта, включают в себя личные опознавательные знаки, ежедневные рапорты о личном составе, документы о действиях и передвижениях подразделений, рапорты военно-медицинских служб и данные о захоронениях, карты зон конфликта и сообщения СМИ (как официальных, так и независимых).
  - Документы, полезные для поиска гражданских лиц, которые пропали без вести в ходе вооруженного конфликта, включают в себя сочетание рапортов подразделений, участвовавших в боях, карт, сообщений СМИ и собеседований с теми, кто выжил, документов местных органов власти, таких как органы полиции, а также документации кладбищ, моргов и больниц, данных о захоронениях, которые хранятся в религиозных организациях, и баз данных о пропавших без вести, созданных НПО в ходе конфликта.
  - Выяснение судеб жертв насильственных исчезновений зачастую будет зависеть от информации, собранной семьями, НПО, религиозными организациями и средствами массовой информации.
3. *Комиссии по установлению истины.* Комиссии по установлению истины пользуются разнообразными документами, включая документы государственных органов (в особенности документы военных ведомств, полиции, записи актов гражданского состояния, записи из земельных кадастров, протоколы судебных заседаний и архивы прокуратуры), документацию моргов и больниц, документы НПО, записи радио- и телепередач, документы международных организаций и личные документы.

### **С. Документы, используемые в ходе расследований и судебных разбирательств**

- Документы, используемые в ходе расследований и судебных разбирательств, могут включать в себя правительственные документы, документы правительств тех стран, которые не являлись участниками конфликта, документы

неправительственных и международных организаций, документы религиозных групп и коммерческих фирм, банков, школ, больниц и моргов, записи радио- и телепередач, материалы журналистских расследований, проводимых как отечественными, так и иностранными журналистами, а также документы личного характера, такие как дневники.

#### **D. Документы, связанные с проведением институциональных реформ**

- Наряду с официальными структурными изменениями институциональные реформы также могут включать в себя люстрацию. Основными документами, используемыми в рамках люстрационных проверок, являются личные дела, и в частности соответствующие документы государственных органов и политических партий, а также неофициальные досье на сотрудников, которые могут храниться у руководства.

#### **E. Документы, связанные с возмещением ущерба**

1. *Реституция.* Документы, полезные для проведения реституции, включают в себя записи актов гражданского состояния, документы религиозных организаций, архивы больниц и медицинские документы, нотариальные архивы, карты, а также материалы судов по делам о завещаниях и наследствах.
2. *Компенсация.* Документы, полезные для целей компенсации, могут включать в себя правительственные документы, личные документы, архивы больниц, а также документы, находящиеся в распоряжении НПО.
3. *Реабилитация.* Документы, полезные для целей реабилитации, могут включать в себя списки избирателей, судебные досье или документы кадрового учета, содержащие список сотрудников той или иной организации, а также записи актов гражданского состояния (рождений, смертей и браков).

## **IV. УПРАВЛЕНИЕ ДОКУМЕНТАЦИЕЙ ОРГАНОВ ПРАВОСУДИЯ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА И ИХ СОХРАНЕНИЕ**

### **A. Управление документацией органов правосудия переходного периода**

- Порядок управления архивами того или иного органа правосудия переходного периода необходимо продумать задолго до того, как он приступит к созданию и сбору документов. В идеальном варианте сразу же после принятия

решения о мандате соответствующего органа его руководству следует принять решение о том, кто будет нести ответственность за управление его документооборотом, где будут храниться документы (включая компьютерную систему) в краткосрочной и долгосрочной перспективе и как будет осуществляться контроль за доступом к ним.

1. *Организация документооборота.* Организация документооборота в той или иной органе правосудия переходного периода зависит от природы этого органа. Документооборот комиссий по установлению истины по своей структуре отличается от документооборота судебных органов и зависит от мандата конкретной комиссии. Административная документация программ возмещения ущерба и люстрационных комиссий будет похожа на аналогичную документацию комиссий по установлению истины, но в их случае документы, относящиеся к программам, будут, как правило, организованы в виде индивидуальных досье на каждого отдельного фигуранта.
2. *Выбор системы управления документооборотом.* Любая система, предназначенная для управления документооборотом как на электронных, так и на бумажных носителях, должна удовлетворять требованиям международного стандарта в области управления документами (ISO 15489) в отношении сбора, классификации, хранения, обеспечения доступности, поиска и сбережения постоянных архивов и утилизации временных архивов. В целях оказания помощи в создании системы управления документооборотом учреждениям следует привлекать услуги профессиональных архивистов или специалистов по управлению документацией в качестве либо консультантов, либо штатных сотрудников на самых ранних этапах своей деятельности.
3. *Сотрудники органов правосудия переходного периода.* Сотрудники органов правосудия переходного периода несут ответственность за включение документов, создаваемых и/или получаемых ими, в официальную систему управления документооборотом и надлежащее обращение с ними. Для выполнения этих обязанностей им необходимо знать о характере документов, которые будет создавать и получать их учреждение, а также пройти надлежащий курс профессиональной подготовки.
4. *Безопасность.* Безопасности документации органов правосудия переходного периода должно уделяться первоочередное внимание.

## **V. Отбор документов для длительного хранения**

- Архивисты из организации, в которой будет осуществляться хранение документов, должны вести совместную работу с руководством соответствующего учреждения в части отбора документов для бессрочного хранения. Необходимо проводить общее описание всех документов, предлагаемых к утилизации, а затем обнародовать информацию, касающуюся этого описания

и предложений об утилизации, предусматривая период для подачи замечаний до того, как будет принято окончательное решение.

### **C. Выбор архивного учреждения**

- Документы как минимум должны храниться в национальной архивной системе. Если та или иная часть этой документации оказывается востребованной учреждениями-правопреемниками, то соответствующие документы должны быть скопированы и копии переданы учреждению-правопреемнику. Оригиналы документов не следует передавать на хранение в разные места. Наличие объективной информации о том, какие уроки были извлечены из своей деятельности тем или иным учреждением, а также о том, какие задачи ему удалось выполнить, может быть обеспечено правительством лишь в том случае, если оригиналы документов такого учреждения будут храниться в одном месте.

### **D. Обеспечение сохранности архивов**

- Те же самые критерии, которые применяются в отношении обеспечения сохранности архивов в целом, относятся и к обеспечению сохранности архивов органов правосудия переходного периода.

## **V. РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО СООБЩЕСТВА**

### **A. Деятельность в поддержку сохранения архивов и обеспечения доступа к ним**

- Международное сообщество должно играть важную роль в деле защиты и сохранения документов, имеющих отношение к нарушениям прав человека, а также управления ими и обеспечения доступа к ним.
- Эта роль включает в себя призывы к тому, чтобы никакие документы не уничтожались без предварительного уведомления общественности, а также оказание помощи в передаче документов в надежные хранилища или на безопасные компьютерные серверы.
- Международное сообщество может оказать дополнительную помощь путем облегчения доступа к профессиональным консультативным услугам в сфере управления документооборотом.

## **В. Финансовая и техническая поддержка**

- Финансовая поддержка может оказываться одними правительствами другим, частными организациями правительствам, а также частными организациями физическим лицам и правительствам. Многие национальные архивные учреждения будут испытывать потребность в дополнительных помещениях или ремонте имеющихся помещений, а также в оборудовании, принадлежностях и дополнительных сотрудниках. Финансовая поддержка понадобится в целях проведения обследований, обработки архивов, а также перевода специализированных документов, необходимых для подготовки сотрудников и их обеспечения справочной литературой.

## **С. Безопасное хранение**

- Зарубежные организации могут предложить возможность безопасного хранения закрытых документов; речь идет о хранении дубликатов документов в условиях физической безопасности и принятия активных мер по обеспечению их сохранности, тогда как контроль над ними останется за передавшей их на хранение страной или учреждением.







Photo credits:  
© UN Photo/Mark Garten