



Брифинг N°1

Как составлять эффективные рекомендации

С момента своего создания в 1977 году Ассоциация по предотвращению пыток (АПП) содействует проведению регулярного и независимого мониторинга мест лишения свободы в качестве эффективного средства предотвращения пыток, жестокого обращения и иных нарушений прав человека. Новая серия брифингов предоставляет специалистам, практикующим на национальном и международном уровне по всему миру, возможность воспользоваться результатами передовых исследований и анализа АПП, а также практическим опытом наших партнеров.

Просьба направлять отзывы, предложения и комментарии относительно содержания данного выпуска по адресу: apt@apt.ch.

Ноябрь 2008 года

Как составлять эффективные рекомендации

1. Введение

Составление отчетов и рекомендаций требует определенных навыков. Принимая во внимание сложность этой, казалось бы, простой задачи, целесообразность практического руководства налицо: даже опытным наблюдателям и разработчикам может пойти на пользу переосмысление их собственного опыта с учетом рекомендаций специалистов.

Данный документ предназначен для ознакомления и использования лицами, которые разрабатывают рекомендации в рамках мониторинга мест лишения свободы. В особенности он предназначен для использования в процессе коллективного или индивидуального рассмотрения и доработки проекта рекомендаций перед опубликованием.

В то время как политические, правовые, социальные, культурные и лингвистические реалии, присущие отдельным странам, неизбежно влияют на формулировку рекомендаций, представленная ниже модель **Double-SMART** определяет критерии, систематическое применение которых максимально увеличит полезность и эффективность рекомендаций.

2. Цель рекомендаций

Разработка рекомендаций - основополагающий этап мониторинга, которому следует уделить надлежащее внимание в силу нескольких причин:

- без рекомендаций снижается вероятность, что доклад приведет к изменениям;
- зачастую в тексте докладов о мониторинге мест содержания под стражей именно рекомендации подвергаются пристальному изучению;
- они являются результатом междисциплинарного экспертного анализа, проведенного органом, осуществляющим мониторинг;
- рекомендации определяют и устанавливают очередность мер, направленных на соблюдение прав человека в условиях лишения свободы;
- они должны внести конструктивный вклад в решение проблемы на национальном уровне, а также обеспечить четкую основу для диалога с властями;
- рекомендации должны стать основой для периодической оценки и контроля за исполнением со стороны организаций, осуществляющих мониторинг, и непосредственно властей.

3. Модель составления рекомендаций Double-SMART

Качество и целесообразность рекомендаций, связанных с мониторингом мест содержания под стражей, могут быть оценены на основании десяти указанных ниже взаимосвязанных и взаимодополняющих критериев:

- ↪ **S**pecific - Сфокусированность
- ↪ **M**easurable - Измеряемость
- ↪ **A**chievable - Выполнимость
- ↪ **R**esults-oriented - Целенаправленность
- ↪ **T**ime-bound - Временные рамки
- +
- ↪ **S**olution-suggestive - Указание конкретного решения
- ↪ **M**indful of prioritisation, sequencing & risks - Учет приоритетности, последовательности и рисков
- ↪ **A**rgued - Обоснованность
- ↪ **R**oot-cause responsive - Установление коренных причин
- ↪ **T**argeted - Адресность

4. Рассмотрение критериев по отдельности

В этой главе приводится анализ каждого из критериев, а также предлагаются вопросы для самопроверки и рекомендации, цель которых - обеспечить соответствие указанным критериям. Вполне возможно, что разрабатывая рекомендации на основе критериев модели **Double-SMART**, организации, осуществляющие мониторинг мест содержания под стражей, могут столкнуться с необходимостью пересмотреть содержание своих докладов, что может придать большую последовательность процессу мониторинга в целом. Даже если рекомендации не удовлетворяют всем критериям, максимально точное им соответствие заметно повысит их эффективность.

Сфокусированность

Каждая рекомендация должна предназначаться для решения определенной проблемы. Она может предлагать одну или несколько конкретных мер, каждая из которых должна быть четко определена и выделена в тексте с помощью маркированного или нумерованного списка. Такой подход поможет властям понять и выполнить рекомендации, а также облегчит последующую проверку их исполнения для организации, осуществляющей мониторинг. В виду его общего характера, заявление в адрес властей с напоминанием о том, что их обязанностью является приведение условий содержания под стражей в соответствие с международными стандартами, а также обеспечение прав лиц, лишенных свободы, целесообразно включить во вводную часть, предшествующую рекомендациям.

Вопросы для самопроверки:

- ✓ Относится ли данная рекомендация только к одной проблеме или ситуации?
- ✓ Четко ли разграничены различные меры в рамках рекомендации?
- ✓ Все ли предлагаемые меры имеют непосредственное отношение к предмету рекомендации?

Измеряемость

Впоследствии власти и организации, осуществляющие мониторинг, должны иметь возможность однозначно установить факт и объем выполнения рекомендации, которые должны быть разработаны таким образом, чтобы максимально облегчить такую оценку. Доклад же, сопровождающий рекомендации, должен кратко описать ситуацию с указанием положения дел на момент его составления, которое станет основанием для последующего сравнения. Необходимо также принять в расчет плюсы и минусы различных критериев оценки выполнения рекомендации: показателей процесса или результата, а также качественных или количественных параметров.

Вопросы для самопроверки:

- ✓ Четко ли текст доклада описывает текущую ситуацию?
- ✓ Содержит или подразумевает ли доклад указание на показатель, используемый для проверки результатов рекомендации?
- ✓ Не будет ли впоследствии проще использовать иной или измененный показатель для проверки выполнения рекомендаций?
- ✓ Насколько выбранный показатель является неопровержимым доказательством выполнения рекомендации?

Выполнимость

Необходимо разработать рекомендации, которые будут выполнимы на практическом уровне, при этом не имеется в виду наличие необходимых финансовых средств. Рекомендации, разработанные на основе международных стандартов, указывают, что должно быть сделано по существу. Отыскание и выделение средств на их выполнение является обязанностью государства. В рекомендациях должны предусматриваться альтернативные или дополнительные меры, которые могут более простым способом привести к желаемому результату или повысить его эффективность.

Вопросы для самопроверки:

- ✓ Возможно ли практическое выполнение данной рекомендации?
- ✓ Можно ли порекомендовать альтернативные или дополнительные меры?
- ✓ Какие способы выполнения рекомендации встретят наименьшее сопротивление?

Целенаправленность

Описание и анализ проблемы должны находиться в тексте доклада, а не среди рекомендаций. Меры, предлагаемые в рекомендациях, должны быть разработаны так, чтобы достичь определенного результата или положения дел. Рекомендации могут подразумевать или четко указывать ожидаемый результат.

Вопросы для самопроверки:

- ✓ Содержит ли рекомендация описание и анализ проблемы, которые представлены в тексте доклада?
- ✓ Указывает ли рекомендация, как должно измениться положение дел, и/или конкретные меры для его изменения или просто описывает ситуацию, которую необходимо исправить?

Временные рамки

Установление реальных сроков для выполнения рекомендаций помогает властям определить для себя первоочередные задачи, а также подстегивает власти к их выполнению с большей ответственностью. Сроки могут исчисляться месяцами, годами или предполагать «немедленное» выполнение. Или же может предусматриваться выполнение рекомендаций в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе, при условии, что обе стороны единодушны в понимании их календарной продолжительности.

Вопросы для самопроверки:

- ✓ Указывает ли рекомендация, когда должно начаться и/или завершиться ее выполнение?
- ✓ Являются ли сроки достаточно сжатыми, чтобы подстегнуть власти к изменению ситуации, и при этом достаточными для практического выполнения рекомендации?

Указание конкретного решения

Если рекомендации просто призывают к «переменам» или «улучшениям», то прежде чем воплотить их в жизнь властям придется дополнительно изучить ситуацию, чтобы найти решение проблемы, что существенно ограничивает стратегические возможности достижения конкретных результатов. Участники многопрофильной группы наблюдателей рассматривают случаи лишения свободы на основе своего профессионального, аналитического и иного опыта, и ожидается, что они не просто выявят проблемы, но и, по мере возможности, предложат действенные решения. Рекомендации должны быть конкретными и лаконичными, но при этом достаточно подробными с технической точки зрения, чтобы исключить неправильное выполнение.

Вопросы для самопроверки:

- ✓ Предложены ли в результате анализа конкретные меры, способные решить выявленную проблему?
- ✓ Включены ли они в текст рекомендаций?
- ✓ Требуется ли включить технические детали или изменить формулировки, чтобы избежать ошибочного толкования или неправильного выполнения рекомендаций?

Учет приоритетности, последовательности и рисков

Организации, осуществляющие мониторинг, могут выявить множество проблем, требующих реагирования. Поскольку превентивный мониторинг является непрерывным процессом, целесообразно воздерживаться от указания некритичных рекомендаций с тем, чтобы привлечь внимание соответствующих властей к

наиболее насущным проблемам. Также некоторые рекомендации могут быть более уместны в последующих докладах, составленных после выполнения ранее предложенных рекомендаций. К тому же наблюдатели должны учитывать возможный риск того, что выполнение некоторых рекомендаций может отрицательно сказаться на правах лиц, лишенных свободы, или иных лиц. Непредвиденные негативные последствия выполнения рекомендаций могут дискредитировать как сам превентивный мониторинг, так и власти, выполняющие рекомендации.

Вопросы для самопроверки:

- ✓ Являются ли какие-либо рекомендации в данном докладе настолько важными, что их следует указать в первую очередь?
- ✓ Не будет ли лучше опустить некоторые рекомендации с тем, чтобы поставить перед властями немногочисленные, но более насущные проблемы?
- ✓ Зависит ли выполнение некоторых рекомендаций от того, были ли сперва выполнены другие?
- ✓ Могут ли какие-то рекомендуемые меры негативно сказаться на соблюдении прав человека?

Обоснованность

Рекомендации должны основываться на качественных объективных данных и выводах, полученных во время мониторинга и систематизированных в тексте отчета. Обоснованность доклада должна подкрепляться соответствующими международными и национальными правовыми нормами, а также заключениями профессионалов (таких как медицинские и социальные работники, психологи, а также персонал мест содержания под стражей) и практическим опытом. Такая аргументация придает докладу достоверность и помогает организациям, осуществляющим мониторинг, отстаивать свою позицию. Необходимо помнить, что международные стандарты закрепляют лишь *минимальные* нормы, которые по решению организации, осуществляющей мониторинг, могут быть расширены в рекомендациях, исходя из законодательства о правах человека, профессионального, практического опыта или в силу других относящихся к делу причин.

Вопросы для самопроверки:

- ✓ Четко ли в основном тексте доклада обозначена проблема, которой касается рекомендация?
- ✓ Основан ли анализ на объективных, проверенных и достоверных доказательствах?
- ✓ Ссылаются ли рекомендации на надлежащий правовой, профессиональный и практический опыт?
- ✓ Последователен и убедителен ли анализ, на котором основаны соответствующие рекомендации?

Установление коренных причин

Мониторинг должен устанавливать основные причины проблем и определять системы и процедуры, которые необходимо изменить либо создать для снижения факторов риска. Таким образом, рекомендации должны быть направлены на устранение причин проблемы, а не ее симптомов. Такой подход требует

добросовестной проверки фактов, а также их тщательного повторного анализа. Если невозможно установить причину проблемы и найти способ ее устранения, то следует стремиться к улучшению ситуации и упрощению анализа путем поэтапных мер, постепенно предлагаемых в следующих друг за другом докладах.

Вопросы для самопроверки:

- ✓ Указаны ли симптомы, то есть доказательства существования проблемы в основном тексте доклада?
- ✓ Выявляет ли анализ ее причины?
- ✓ Направлены ли меры, предложенные в рекомендациях, непосредственно на устранение причины проблемы или только ее симптомов?
- ✓ Если причина проблемы не была определена, возможно ли применение поэтапных мер?

Адресность

Нельзя относиться к «правительству» и «государству» как к монолитным образованиям. Необходимо точно определять конкретных субъектов или организации, которые имеют права и практические возможности для выполнения рекомендаций. Такой подход поможет правительству правильно распределить обязанности, повысить ответственность и облегчить контроль за выполнением со стороны наблюдателей и общественности. В то же время наблюдатели обязаны помнить о существовании протокола и обеспечивать надлежащее соблюдение ведомственной иерархии, как при составлении рекомендаций, так и при представлении доклада. Некоторые доклады объединяют рекомендации по принципу адресата (к примеру, для судебной или пенитенциарной системы, для министерства внутренних дел)

Вопросы для самопроверки:

- ✓ Какие именно субъекты управленческой иерархии способны в наибольшей степени выполнить рекомендации на практике?
- ✓ Имеется ли организация вышестоящего уровня, от которой может потребоваться разрешение, распоряжение к действию или которая может играть важную роль в содействии выполнению рекомендаций?
- ✓ Какому участнику или руководителю должна быть адресована рекомендация со стратегической точки зрения?
- ✓ Может ли объединение рекомендаций по принципу адресата усилить или уменьшить их воздействие?

5. Применение модели Double-SMART на практике

Ниже приведены по два варианта рекомендаций для трех учебных ситуаций. Изучите их и ответьте на следующие четыре вопроса по каждой из них:

1. Какие критерии модели Double-SMART не учтены в первом варианте в каждой паре?
2. Какие критерии были учтены при составлении второго варианта?
3. Какие критерии не были учтены вообще и почему?
4. Как еще можно усовершенствовать предлагаемую рекомендацию?

Пример 1

- В течение месяца Министр социального обеспечения должен принять меры для обеспечения физической неприкосновенности несовершеннолетних лиц при транспортировке, а также для устранения практики продолжительных перевозок несовершеннолетних лиц между судебными учреждениями и реабилитационными центрами и их перемещения в позднее время суток.
- Министр юстиции, Министр социального обеспечения, Глава системы исполнения наказаний и Начальник полиции должны в течение года разработать стратегическую и оперативную политику перевозки несовершеннолетних лиц с тем, чтобы:
 - Несовершеннолетние перевозились на транспортных средствах отдельно от взрослых
 - При перевозке несовершеннолетних женского пола всегда присутствовала хотя бы одна служащая охраны
 - В случае переездов продолжительностью более четырех часов имелись достаточные запасы продовольствия, воды и предметов первой необходимости
 - Всем несовершеннолетним предоставлялась возможность обратиться к медицинской сестре или к врачу по прибытии
 - Все журналы перевозок заполнялись полностью.

Пример 2

- Власти должны добиться сокращения многочисленных случаев чрезмерного применения силы в местах лишения свободы.
- К концу текущего года все начальники тюрем должны обеспечить регистрацию всех случаев применения силы тюремным персоналом в специальном едином журнале с указанием следующих данных: имени сотрудника, фиксирующего происшествие; времени и даты происшествия; имен и должностей персонала, участвующего в происшествии и присутствующего при нем; имен лишенных свободы лиц, участвующих в происшествии; подробного описания происшествия с указанием причин применения силы; любого оборудования, использованного в происшествии; а также подписи вышестоящего должностного лица, рассматривавшего обстоятельства происшествия.

Пример 3

- Сократить необоснованное введение психотропных средств с целью усмирения пациентов.
- В течение двенадцати месяцев руководство больниц должно обеспечить, чтобы антипсихотические препараты назначались исключительно на основании соответствующих медицинских, этических и правовых норм. В частности, руководство должно:
 - Разработать четкие рекомендации по использованию таких препаратов;
 - Обеспечить, чтобы только квалифицированный и специально назначенный медицинский персонал имел право их вводить;
 - Ввести систему регулярных и межведомственных проверок.

6. Заключение

Рекомендации должны предлагать конкретные методы улучшения соблюдения прав человека в местах лишения свободы. Кроме того, они должны разрабатываться так, чтобы стать непреложными для их исполнителей. Модель **Double-SMART** обеспечивает достаточную базу для критической оценки разрабатываемых рекомендаций с целью проверки их эффективности.

Определив окончательный формат рекомендаций, организациям, осуществляющим мониторинг, рекомендуется проверить, не нуждается ли в пересмотре их собственная запланированная стратегия подготовки доклада и контроля над его выполнением. Следующим важнейшим критерием эффективности мониторинга мест лишения свободы является то, как доклады и прилагаемые к ним рекомендации проводятся в жизнь.



Association for the Prevention of Torture - APT
Route de Ferney 10 · P.O. Box 137
CH - 1211 Geneva 19
Tel: (+41 22) 919 2170 · Fax: (+41 22) 919 2180
e-mail: apt@apt.ch · Internet: www.apt.ch