

## Методическое пособие по осуществлению мониторинга прав меньшинств на территории Российской Федерации



Translation Бабушки в Казим Ханты-Мансийского автономного округа, Югра, Россия. *Ирина Казанская*

# **Методическое пособие по осуществлению мониторинга прав меньшинств на территории Российской Федерации**

## **Благодарность**

Эта публикация была профинансирована Европейской Комиссией. Содержание отчета является личным мнением Международной Группы по правам национальных меньшинств и не отражает точку зрения Европейской Комиссии.

Обзор публикуется в рамках программы Международной Группы по правам национальных меньшинств «Реализация базовых прав меньшинств и коренных народов Российской Федерации («Strengthening basic human rights of minority and indigenous groups in Russian Federation»)»

## **Группа по правам меньшинств Европы**

Основанная в 1996 году, Европейская Группа по правам национальных меньшинств, является региональным офисом Международной Группы по правам национальных меньшинств и осуществляет защиту прав меньшинств и коренных народов в странах Европы и Средней Азии посредством образовательных программ, действий в защиту общественных интересов, работы с масс-медиа и создания сети партнерских организаций.

Международная группа по правам меньшинств

Международная группа по правам меньшинств MRG является неправительственной организацией, работающей для обеспечения прав этнических, религиозных и языковых меньшинств и коренных народов во всем мире, а также для расширения сотрудничества и понимания между меньшинствами. Наша деятельность сосредоточена на международной адвокации, обучении, издательской и просветительской деятельности. Мы ориентируемся на потребности, выраженные нашей всемирной партнерской сетью организаций, которые представляют меньшинства и коренные народы.

© Группа по правам меньшинств Европы 2015

Все права защищены

Из этого издания разрешено воспроизводить материалы для обучения или для других некоммерческих целей. Никакая часть этого издания не может быть воспроизведена в любой форме в коммерческих целях без предварительного письменного разрешения владельцев авторских прав. Для получения дополнительной информации, пожалуйста, свяжитесь с MRG. CIP-запись данной публикации можно получить в каталоге Британской национальной библиотеки.



## Оглавление

1	Определение мониторинга .....	2
2	Законодательные нормы регулирующие права меньшинств в Российской Федерации .....	4
3	Методы сбора информации .....	15
4	Обобщение полученных данных и подготовка отчета .....	21

# 1 Определение мониторинга

Мониторинг прав – это, как правило, процесс систематического сбора и анализа информации о соблюдении прав и свобод определенной группы или общности на определенной территории.

Есть два основных подхода к мониторингу – (1) мониторинг нарушений норм и (2) мониторинг прогрессивной имплементации норм. Мониторинг нарушений направлен на сравнение норм и стандартов, закреплённых в законодательстве и фактического положения дел. Прогрессивный подход чаще применяется при мониторинге социальных, экономических и культурных прав. Это обусловлено тем что социальные и экономические права закреплены в конвенциях, основанных на принципе «прогрессивной реализации» - то есть документы отражает идеальное состояние, к достижению которого государства-подписанты обязуются стремиться.

Прогрессивный подход может быть применим к мониторингу прав меньшинств в части реализации культурных прав. Тем не менее, по большей части Вам придётся иметь дело с нарушениями прав, закреплённых в международном и национальном законодательстве – прав на свободу объединений, свободу вероисповедания, свободу мирных собраний и так далее.

Мониторинг прав – такой же проект, как и все другие, реализуемые Вашей организацией. Прежде чем начать мониторинг, стоит максимально четко определить для себя цели и задачи, а также насколько предполагаемые результаты будут отвечать потребностям Вашего региона и целевой группы.

Прежде чем приступить к мониторингу, стоит найти ответы на следующие вопросы:

- Сможет ли Ваш проект улучшить ситуацию с соблюдением прав человека в вашей стране или регионе. Если есть сомнения, что мониторинг поможет добиться этой цели, возможно, основной целью будет просвещение - улучшение знаний о правах человека.
- Своевременна ли реализация мониторинга. Здесь стоит обратить особое внимание на безопасность монитора и особенности среды, в которой Вы собираетесь реализовать проект по мониторингу. К примеру, права этнических меньшинств часто ущемляются во время конфликта, как, на территории

РФ это происходит Чечне. Тем не менее, работа монитора в таких условиях сопряжена с многими рисками. Стоит вспомнить нападение на офис Комитета против пыток в Грозном, нападения на участников пресс-конференции о нарушении прав в Чечне в декабре 2014. Другой аспект: публикация результатов мониторинга в неблагоприятное время может только привлечь дополнительное внимание тех кто нарушает права – будь то власти, или экстремистски настроенные группы. В таких условиях результаты мониторинга могут только усложнить положение группы, права которой Вы стремитесь защитить. Поэтому стоит учитывать особенности среды – думать о возможных последствиях публикации результатов Вашего исследования.

- Есть ли другие организации которые уже осуществляют мониторинг по этой теме? Возможно имеет смысл объединить усилия с другими организациями, работающими в этой сфере, возможно стоит сфокусироваться на еще не изученном аспекте. В любом случае, стоит провести исследование на предмет наличия организаций, которые занимаются избранной Вами тематикой и постараться усилить те инициативы, которые уже существуют или заручиться поддержкой коллег.

Приступая к мониторингу, оцените ресурсы своей организации, а также подумайте с какими вопросами Вы можете столкнуться в процессе исследования:

- Нужна ли консультация юриста (к примеру для оценки состояния соблюдения прав меньшинств и разработки рекомендаций по реагированию на нарушения)
- Нужна ли помощь психолога (возможно, Вам придётся иметь дело с людьми, которые находятся в стрессовом состоянии. Такое часто случается, если Вы мониторите зону вооруженного конфликта. В случае же работы с меньшинствами, Ваши респонденты могут быть людьми, которые недавно подверглись нападению радикальных групп. В таких случаях консультация психолога желательна как для правильного и наиболее корректного проведения интервью, так и для помощи Вашему сотруднику, который может получить вторичную травму от услышанного)
- Стоит ли проконсультироваться с культурологом или этнографом – при работе, особенно с небольшими этносами или обособленными сообществами, Вы по незнанию можете нарушить культурные нормы или стандарты, что создаст барьер между Вами и респондентами.
- Есть ли потребность в знании специфических языков, а значит стоит ли привлечь переводчика (может быть актуально при работе с этническими меньшинствами)
- Как будет осуществляться документирование – какая техника и навыки для этого необходимы

## 2 Законодательные нормы регулирующие права меньшинств: в Российской Федерации

Приступая к мониторингу, необходимо определить перечень прав, которые могут быть нарушены, а также определить законодательные нормы, которые регулируют сферу прав Вашей целевой группы (международное и национальное законодательство). Необходимо также определить перечень государственных органов ответственных за реализацию политики в данной сфере.

Как субъект международного права государство берет на себя обязательства соблюдать права человека (в результате присоединения к декларациям или ратификации обязующих конвенций). Принцип соблюдения основных прав и свобод, как правило, также закреплен в Конституции и других документах национального законодательства. Обязательство соблюдать нормы предполагает что государство и все его органы будут воздерживаться от действий, нарушающих права и свободы групп. Наиболее распространенные нарушения, которые касаются прав меньшинств могут проявляться в таких действиях как: запрет собраний, неравные условия для функционирования религиозных объединений, запрет религиозной литературы, ограничения в функционировании объединений религиозных или этнических общин.

Государство также берет на себя обязательство предоставлять защиту – государство и его органы должны предпринимать меры для недопущения дискриминации групп. Например недопущение дискриминации по этническому или культурному признаку, предотвращение насилия основанного на расовой нетерпимости

Нарушения прав могут происходить не только по вине государства. В обществе могут существовать группы, которые допускают насильственные действия по отношению к меньшинствам

Права и свободы зафиксированы в международных обязательствах принятых страной и отражены в национальном законодательстве. Приступая к организации мониторинга необходимо определить соответствующую законодательную базу и ключевые нормы, содержащиеся в законодательных актах. В случае мониторинга прав меньшинств в Российской Федерации, ключевыми документами являются следующие:



## Международное право

К основным документам международного права, регламентирующим права меньшинств относятся следующие:

**Декларация ООН о правах меньшинств (1992).** Документ определяет основные права меньшинств, в частности: право на защиту государством существования меньшинств и защиту их культурной самобытности, право исповедовать свою религию и пользоваться своим языком как в частной жизни, так и публично, право участвовать в публичной жизни государства, создавать свои организации и ассоциации, участвовать в принятии решений, касающихся меньшинств. Государства обязуются принимать меры для должной реализации указанных прав

**Международный пакт о гражданских и политических правах** (ратифицирована в 1974). Права меньшинств закреплены статье 2 Пакта, которая обязывает страны-подписанты уважать и обеспечивать соблюдение равных прав вне зависимости от любых различий в том числе по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или других взглядов, национального или другого происхождения, собственности, рождения или другого статуса. Конвенция содержит перечень основных прав и свобод и отмечает что эти права в равной степени должны распространяться на женщин (статьи 28-45). Статья 27 Конвенции определяет права меньшинств: «В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком». В соответствии с Замечанием общего порядка №23 Комитета по правам человека о правах меньшинств принятие решения о признании существования различных групп в пределах территории государства не является прерогативой одного только государства.

Конвенция предусматривает наличие механизма разрешения споров и механизма мониторинга соблюдения обязательств государствами-подписантами. В соответствии с Конвенцией создан Комитет по Правам Человека (статья 28) Государства-участники Пакта берут на себя обязательство представлять доклады о принятых ими мерах по претворению в жизнь прав, признаваемых документом, и о прогрессе, достигнутом в использовании этих прав. Все доклады представляются Генеральному секретарю ООН, который направляет их в Комитет для рассмотрения. В случае нарушения одним из государств-участни-

ком положений данной Конвенции другое государство-участник может подать сообщение об этом в Комитет. На первой стадии государства должны принять меры по разрешению спора путем переговоров. Если достичь соглашения не удастся, Комитет выступает в качестве медиатора (статьи 41-42).

**Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации** (ратифицирована в 1970) – обязует государства-подписанты обеспечить равные права для представителей всех рас и национальностей, проживающих на их территории и способствовать развитию равного диалога между национальностями. Конвенция обязывает государства-подписанты ввести криминальное наказание за возбуждение ненависти и языка вражды и криминализовать членство в расистских организациях.

Конвенция предусматривает механизм разрешения споров и контроля за внедрением законодательства. Стороны могут направлять жалобы Комитету по ликвидации расовой дискриминации. В случае если страны признают компетенцию Комитета, он может рассматривать индивидуальные жалобы или жалобы групп лиц на нарушение их прав, регламентированных Конвенцией. До обращения в Комитет стороны должны задействовать все судебные инстанции, доступные на национальном уровне

В случае когда конфликт не удастся разрешить путем переговоров между государством и СЕ Комитет может создать Согласительную Комиссию для расследования случая и предоставления рекомендаций по разрешению диспута. Стоит отметить что на данный момент эта процедура еще ни разу не была задействована.

Согласно статье 22 Конвенции диспуты касательно интерпретации или применения Конвенции могут рассматриваться Международным Судом. Относительно Российской Федерации этот механизм был задействован Грузией в 2008. Хотя суд признал, что конфликт между странами имеет место, обращение Грузии было отклонено по причине отсутствия юрисдикции суда – прежде чем обращаться в суд страна должна задействовать другие механизмы разрешения конфликта (переговоры), что в данном случае сделано не было.

**Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах** (ратифицирован 1974) – обязывает государства-участники принимать меры для обеспечения прав их граждан на труд, образование, здравоохранение. В пакте утверждается что такие права должны быть обеспечены всем группам населения

без дискриминации по какому-либо признаку. В замечании общего порядка No 14 (2000) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о праве на наивысший достижимый уровень здоровья делается особый акцент на том, что учреждения, товары и услуги здравоохранения должны находиться в физической досягаемости особенно для уязвимых или социально отчужденных групп, в том числе для этнических меньшинств. Кроме того, все учреждения, товары и услуги здравоохранения должны отвечать особенностям культуры, например, соответствовать принципу уважения культуры меньшинств.

**Конвенция о правах ребенка** (ратифицирована 1990) относится к правам и потребностям детей. Конвенция наделяет детей правосубъектностью. Конвенция обязывает стран-подписантов обеспечить отдельное юридическое представление для детей во время слушаний и требует отдельного рассмотрения позиции ребенка. Правительства стран-подписантов обязаны предоставлять отчеты Комиссии ООН по правам ребенка для рассмотрения прогресса во внедрении инструментов обеспечения прав детей в национальное законодательство. Статья 30 Конвенции регулирует вопросы защиты прав детей, принадлежащих к меньшинствам. Согласно документу, «в тех государствах, где существуют этнические, религиозные или языковые меньшинства или лица из числа коренного населения, ребенку, принадлежащему к таким меньшинствам или коренному населению, не может быть отказано в праве совместно с другими членами своей группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком».

## **Дополнительные источники прав меньшинств в международном праве**

**Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него** (ратифицирована в 1954) – документ предоставляет гарантии защиты прав национальных, этнических, религиозных меньшинств в случае совершения насилия против них и обязует международное сообщество защитить такие меньшинства, в случае если действия государства гражданами которого они являются классифицируются как геноцид.

**Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказания за него** (ратифицирована в 1975) Обязует государства-подписанты применять санкции за совершение преступления убийства, применения пыток, негуманное обращение по отношению к членам расовой группы; принуждение расовой группы к жизни в условиях, ведущих к ее исчезновению, юридические

меры, дискриминирующие по политическому, социальному, экономическому или культурному признаку; меры которые разделяют население по расовому признаку и предусматривают разделение мест проживания; запрет межрасовых браков; преследование лиц противостоящих апартеиду. Лица, несущие ответственность за совершение апартеида должны преследоваться согласно международному уголовному праву. Страны-подписанты конвенции могут расследовать такие дела в национальных судах, пользуясь универсальной юрисдикцией

В судебной практике РФ присутствует случай применения Конвенции, когда постановлением от 17 сентября 1993 г. № 17-П (ВКС РФ. 1994. № 6.) Конституционный Суд аннулировал положение постановления Верховного совета Северо-Осетинской ССР о невозможности совместного проживания граждан различной национальной принадлежности.

**Конвенция ЮНЕСКО об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения 2005** призывает государства обеспечить охрану и поощрение разнообразия культурного самовыражения на их территории. Документ утверждает равенство всех культур, и необходимость обеспечения свободы создавать, производить, распространять и распределять традиционные формы культурного самовыражения.

## Региональное законодательство

Рамочная Конвенция Совета Европы о защите прав национальных меньшинств (ратифицирована в 1998) призвана обеспечить соблюдение прав национальных меньшинств путем борьбы с дискриминацией, обеспечения равенства, развитие культуры и идентичности национальных меньшинств, гарантии равного доступа к СМИ, доступ к образованию на национальном языке и участие в публичной жизни. Конвенция является юридически обязывающей. В тоже время документ не имеет прямого применения, то есть государства-подписанты Конвенции должны разработать и применять соответствующее национальное законодательство и политики.

Статья 25 Рамочной конвенции обязывает страны-подписанты подавать отчеты Совету Европы о принятых законодательных и других мерах для обеспечения реализации принципов Конвенции. Помимо рассмотрения отчета, Консультативный комитет может запросить у страны-участницы дополнительную информацию и получить ее как от правительства страны, так и из других источников.

## Национальное законодательство

### Конституция Российской Федерации

Глава 2 Конституции гарантирует соблюдение прав человека. В частности статья 19 запрещает любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Конституция РФ признает национальные меньшинства в качестве субъектов государственного права. Статья 26 дает право каждому свободно определять и указывать свою национальную принадлежность. Пункт 2 данной статьи закрепляет право каждого пользоваться родным языком и свободно выбирать язык общения, обучения и творчества. Статьи 71 и 72 относят защиту прав и свобод человека и гражданина и защиту прав национальных меньшинств и защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; к компетенции органов власти Российской Федерации и субъектов

**Уголовный Кодекс РФ** предусматривает санкции в случае нарушения прав человека. Глава 19 УК посвящена нарушениям закона, связанным с правами человека, предусмотренными Конституцией

**Закон РФ от 25.10.1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации»** является основополагающим документом, который регулирует общие вопросы языковой политики РФ. Статья 3 закрепляет статус единого национального языка за русским. При этом каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. Субъекты Федерации вправе устанавливать свои государственные языки, которые могут употребляться органами местного самоуправления наряду с русским языком. Согласно закону, Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Эти положения детализированы в законодательстве субъектов Федерации. Статья 3 также предусматривает, что государство признает равные права всех языков народов Российской Федерации на их сохранение и развитие. Все языки народов Российской Федерации пользуются поддержкой государства.

Право на использование национального языка существует только на уровне органов местного самоуправления. Согласно статье 11 в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления рабочим является государственный

ный язык Российской Федерации. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик наряду с государственным языком Российской Федерации могут употребляться государственные языки республик.

**Федеральный закон от 17.06.1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»** призван обеспечить условия для реализации прав меньшинств на сохранение культурной самобытности и участие в жизни общества. Закон дает определение национально-культурной автономии в Российской Федерации. Согласно статье 1 национально-культурная автономия - это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры. Национально-культурная автономия является видом общественного объединения. Организационно-правовой формой национально-культурной автономии является общественная организация.

Закон дает право (но не обязывает органы государственной власти его обеспечить) получать поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры (Статья 4). Национально-культурные автономии также имеют право обращаться в органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, органы местного самоуправления, представляя свои национально-культурные интересы; создавать средства массовой информации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, получать и распространять информацию на национальном (родном) языке; сохранять и обогащать историческое и культурное наследие, иметь свободный доступ к национальным культурным ценностям (и тп).

Статья 16 возлагает обязанности по финансовой поддержке автономий на сами национально-культурные автономии, их учреждения и организации, частные лица, а также за счет иных не запрещенных законом источников.

Федеральные органы исполнительной власти могут оказывать поддержку федеральным национально-культурным автономиям за счет средств федерального бюджета в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законом субъекта Российской Федерации оказывают поддержку региональным и местным национально-культурным автономиям за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций, предоставляемых из федерального бюджета).

Органы местного самоуправления в соответствии с муниципальными правовыми актами вправе оказывать поддержку местным национально-культурным автономиям за счет средств местного бюджета (за исключением субвенций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

**Федеральный закон от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов»** определяет коренные и малочисленные народы как общности численностью менее 50 тысяч человек, проживающих на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющих традиционный образ жизни, хозяйствование и промыслы. Статьи 8-10 перечисляют права малочисленных народов относительно защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов; на сохранение и развитие своей самобытной культуры; а также дают право на замену военной службы альтернативной гражданской службой. Статья 13 предусматривает представительство малочисленных народов в законодательных органах региональной власти путем выделения квот. Стоит отметить что реализация данного положения осложнена тем, что Федеральный закон об избирательных правах граждан не имеет соответствующих положений, и поэтому только ряд регионов ввели квоты для малочисленных народов путем внесения соответствующих норм в местное законодательство.

В соответствии с п. 3 ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды» исконная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации относятся к категории объектов, подлежащих особой охране со стороны государства. Однако в чем конкретно заключаются основные направления провозглашенной особой государственной охраны, не специфицируется Законом.

**Федеральный закон от 20.07.2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока»** устанавливает общие принципы организации и деятельности

общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, создаваемых в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, прав и законных интересов указанных коренных малочисленных народов, а также определяет правовые основы общинной формы самоуправления и государственные гарантии его осуществления.

Согласно документу (статья 1), коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ – это народы, проживающие в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие не менее 50 тыс человек и сознающие себя самостоятельными этническими общностями. Община малочисленных народов должна быть зарегистрирована по желанию ее участников как некоммерческая организация, основанная представителями малочисленного народа

Статья 7.2 определяет, что вопросы, затрагивающие интересы общин малочисленных народов, решаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления с учетом мнения общин малочисленных народов.

Статья 19 дает право общинам малочисленных народов на организацию воспитания и обучения детей членов общины, исходя из традиций и обычаев этих народов. Привлечение преподавателей для воспитания и обучения детей членов общины малочисленных народов может осуществляться на основе договоров общин малочисленных народов с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Помимо данного Закона, льготы для представителей малочисленных народов Севера, проживающих в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и занимающихся традиционными видами хозяйственной деятельности, предусмотрены Налоговым кодексом Российской Федерации, Лесным кодексом Российской Федерации, Водным кодексом Российской Федерации и Земельным кодексом Российской Федерации.

**Постановление Правительства РФ от 24.03.2000г. № 255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов»** содержит исчерпывающий список коренных малочисленных народов РФ. изменения и дополнения в Единый перечень вносятся Правительством Российской Федерации по предложению Министерства по делам федерации и национальностей Российской Федерации



на основании представлений органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают коренные малочисленные народы Российской Федерации.

**Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ об образовании в РФ** в числе прочего регулирует права меньшинств на отсутствие дискриминации и получение образования на родном языке. Статья 3 закона утверждает право каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования; единство образовательного пространства на территории Российской Федерации, защита и развитие этнокультурных особенностей и традиций народов Российской Федерации в условиях многонационального государства. Согласно статье 5, право на образование в Российской Федерации гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Статья 3.6 гарантирует светский характер образования в государственных, муниципальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность. Стоит отметить, что реализация этой статьи проблематична, в частности инициативы по внесению Основ православного воспитания в школьную программу могут восприниматься как нарушение данной статьи.

Статья 14. Регулирует вопросы языковой политики в сфере образования. Согласно Статье, в Российской Федерации гарантируется получение образования на государственном языке Российской Федерации, а также выбор языка обучения и воспитания в пределах возможностей, предоставляемых системой образования.

В государственных и муниципальных образовательных организациях, расположенных на территории республики Российской Федерации, может вводиться преподавание и изучение государственных языков республик Российской Федерации в соответствии с законодательством республик Российской Федерации. Граждане Российской Федерации имеют право на получение дошкольного, начального общего и основного общего образования на родном языке из числа языков народов Российской Федерации, а также право на изучение родного языка из числа языков народов Российской Федерации в пределах возможностей, предоставляемых системой образования, в порядке, установленном законодательством об образовании. Реализация указанных прав обеспечивается созданием необходимого числа соответствующих образовательных организаций, классов, групп, а также условий для их функционирования.

Стоит отметить, что в Российской Федерации используются 277 языков и диалектов и далеко не все они являются языками обучения. В государственной системе образования используются 89 языков, из них 30 - в качестве языка обучения, 59 - в качестве предмета изучения (стратегия).

**Указ Президента РФ от 19.12.2012 N 1666 “О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года”** – содержит перечень основных направлений и задач государственной политики в сфере обеспечения прав меньшинств

**Распоряжение Правительства РФ от 22.07.2013 N 1292-р <Об утверждении Концепции федеральной целевой программы “Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России”** – определяет отсутствие толерантности и межэтнические конфликты как одну из ключевых проблем государственной политики. Программа предусматривает реализацию мероприятий направленных на повышение уровня расовой и межнациональной терпимости и толерантности, формирование единого культурного пространства, где представители разных национальных меньшинств могли бы мирно сосуществовать. Достижение этих целей предполагается реализовать путем внедрения федеральных и региональных программ.

**Распоряжение Правительства РФ от 26.03.2013 N 435-р Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Региональная политика и федеративные отношения”** включает в себя подпрограмму 2 “Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России”. Цели программы - снижение уровня зарегистрированной безработицы в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации до 2,04 процента; увеличение удельного веса населения, участвующего в культурно-досуговых мероприятиях, проводимых государственными (муниципальными) организациями культуры, и в работе любительских объединений, в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации до 254,3 процента (нарастающим итогом)

### 3 Методы сбора информации

К основным методам проведения мониторинга относятся следующие:

- изучение документов (СМИ, интернет, социальные сети, решения судов, решения органов исполнительной власти и местного самоуправления, изменения в законодательстве, другие информационные материалы),
- проведение интервью (с экспертами, представителями органов власти, журналистами, активистами и другими заинтересованными лицами, с людьми, права которых были нарушены)
- наблюдение (монитор может непосредственно присутствовать во время проведения ключевых для темы мониторинга событий – судебных заседаний, массовых мероприятий, митингов, празднований религиозных обрядов)

Соответственно, источники информации для мониторинга можно разделить на первичные и вторичные.

Вторичные источники – информация в прессе, законодательные новации, другие документы – важное подспорье. Приступая к мониторингу стоит создать медиа карту – перечень основных региональных и национальных СМИ, журналистов, которые пишут о Вашей проблематике. Часто информация в СМИ становится источником для дальнейшего расследования – информации о людях, права которых были нарушены.

Работа с первичными источниками – это интервью и наблюдение.

Готовясь к проведению интервью, определите необходимое количество людей, которых следует опросить, а также продумайте какие группы и сообщества должны представлять респонденты, чтобы Ваше исследование было репрезентативным. Это могут быть пострадавшие (люди, права которых были нарушены), представители органов власти, ответственные за реализацию политик в данной сфере, представители СМИ, общественных организаций, возможно, представители правоохранительных органов. В случае длительного мониторинга могут потребоваться повторные интервью с теми же людьми или повторные визиты в те же институции для фиксации произошедших изменений.

Одна из стратегий для того чтобы убедиться что исследование получится объективным – создать карту всех групп, задействованных в событии. Такая карта должна отражать список ключевых организаций и ключевых действующих лиц, экспертов и связи между ними, даты основных событий

Вопрос «когда информации достаточно и можно приступить к ее анализу» довольно сложный. Вы можете ориентироваться на собственные ощущения. Стоит придерживаться баланса при определении временных рамок вашего исследования. Исследование, продолжающееся годами может быть очень богато фактажем, но использование его результатов может утратить актуальность

Очень важно чтобы мониторы были нейтральны и их убеждения не влияли на полученные данные. Определите, может ли возникнуть конфликт интересов у монитора – не представляет ли он заинтересованную группу? Насколько он сможет быть объективен.

Часто при интервьюировании невозможно придерживаться формализованной анкеты. Тем не менее, если у Вас есть такая анкета, убедитесь что вопросы открыты и на них возможно дать ответ кроме «да» или «нет» что они сформулированы не агрессивно и нейтрально и не могут затронуть чувств интервьюируемого. Для проверки достоверности получаемых данных можно задавать один и тот же вопрос в разных формах

## Требования к проведению интервью

Прежде чем приступить к работе, необходимо объяснить респонденту как и где Вы будете использовать полученные данные. Обсудить вопросы конфиденциальности – согласен ли человек на упоминание его имени и других данных, или стоит оставить его анонимным. Следует различать анонимность и конфиденциальность. Если респондент согласен сотрудничать только на условиях анонимности – его имя не должно упоминаться ни в каких документах. Если же Вы договариваетесь о конфиденциальности – это значит, что имя и данные человека могут содержаться во внутренней документации Вашей организации, но не может фигурировать в публичных документах.

Объясните респонденту процедуру предстоящего интервью. Четко проговорите следующие моменты:

- Вам необходимо получить точную информацию о том, что свидетель видел или слышал;
- Сообщите респонденту, что Вы планируете опрашивать других людей примерно о тех же инцидентах. Поэтому свидетель должен тщательно продумать детали, такие как: номера; даты; количество; локации; описания; условия; последовательность событий – эти детали очень важны при дальнейшем использовании полученных материалов;
- Поясните что для получения максимального количества информации Вам придется задать много вопросов, которые могут иногда могут показаться повторением (если Вы не сообщите этого в начале, опрашиваемые могут посчитать, что Вы им не доверяете).

Интервью желательно провести как можно скорее после того как событие произошло, пока данные не стерлись из памяти участников. Перед проведением интервью необходимо провести подготовительную работу ознакомившись со всей доступной информацией о событии.

Избегайте оценочных суждений о данных, которые Вы получаете от респондента. Не перебивайте респондента. Часто (особенно если Вы интервьюируете жертву) он, или она будут отвлекаться на описание сопутствующий событий. Иногда такие отступления могут помочь респонденту погрузиться в атмосферу событий или вспомнить новые детали. Будьте терпеливы, дайте возможность выговориться и только минимально и очень корректно направляйте респондента в нужное Вам русло

Не давите на респондента – обсуждаемые события могут быть связаны с пережитой травмой, старайтесь быть максимально корректны, если Вы видите, что человеку тяжело говорить об определенных событиях, не заставляйте описать сразу все, возможно вернуться к болезненному эпизоду позже

Важно понять был ли респондент непосредственным свидетелем событий или пересказывает услышанное от третьих лиц. Особенно после конфликтных событий люди имеют тенденцию пересказывать новости так, как будто видели все своими глазами. Для монитора очень важно установить имеет он дело с слухами, или с событиями, которые человек наблюдал непосредственно или участником которых он был. Показания с чужих слов могут быть включены в отчетность и приняты исследователями, если они считаются имеющими отношение к вопросам мониторинга. Тем не менее, необходимо указать, что информация получена не от непосредственного свидетеля, а является пересказом.

Тщательно выбирайте место, где будет проходить разговор. Старайтесь не отвлекаться на телевизоры, радиоприемники и других людей. Если возможно, найдите тихую комнату для проведения интервью, вместо дома или офиса свидетеля. Интервью со свидетелем у него дома или в офисе иногда неизбежны, но это делает работу исследователя гораздо более сложной. Когда свидетель находится в его родной среде, - звон телефонов, потребности членов семьи и неожиданные посетители будут его отвлекать.

Узнайте, сколько времени свидетель сможет свободно говорить. Большинство людей не понимают процесса сбора данных и, следовательно, не могут правильно оценить количество времени, необходимого для беседы. Обсуждение этого вопроса в начале интервью спасет от проблем в дальнейшем, и позволит исследователю структурировать интервью, чтобы наилучшим образом использовать имеющееся время.

Попробуйте сделать разговор со свидетелем максимально комфортным. Поймите культурные особенности свидетеля и организуйте комнату и разговор таким образом, чтобы это способствовало интервью. Организуйте напитки, которые будут приноситься в комнату через регулярные промежутки времени. Время от времени проверяйте, не нуждается ли свидетель в отдыхе.

Жертва, или участник событий часто ожидает помощи от представителя правозащитной организации. Будьте предельно открыты касательно Ваших целей и возможностей. Объясните важность сбора данных и свои ограниченные возможности в оказании помощи конкретному пострадавшему.

Кроме индивидуальных интервью, источником данных могут также быть фокус группы или встречи с представителями местной общины. Групповые интервью могут быть полезны, поскольку несколько представителей одной общины могут представить разные точки зрения, в диалоге могут возникнуть новые детали и вспомниться аспекты событий, о которых респонденты умолчали бы при индивидуальной беседе. Тем не менее, монитор при встрече с группой должен учитывать отношения в середине группы. Возможно Ваши собеседники будут подчиненным и начальником, возможно культурные нормы или традиции будут сдерживать их от честных открытых ответов.

Еще один метод мониторинга и получения первичных данных – это наблюдение. Основные события, когда стоит применять наблюдение – это массовые мероприятия и суды. Начиная мониторинг стоит определить круг учреждений,

которые могут стать источниками данных. К таим учреждениям часто относятся: полицейские участки, места заключения (следственные изоляторы и тюрьмы), больницы, лагеря для беженцев, места компактного поселения этнических меньшинств, церкви, образовательные учреждения.

В случае мониторинга прав меньшинств, может быть целесообразно проведение наблюдения за массовыми религиозными мероприятиями. Например, если объект Вашего мониторинга права мусульман, интерес может представлять например празднование Курбан Байрам. Монитору стоит обратить внимание – не притесняют ли местные власти мусульманскую общину и свободно ли можно совершить обряд, обеспечивают ли правоохранительные органы безопасность, не происходит ли стычек с радикально настроенными группами.

Часто важным элементом мониторинга является наблюдение за судебными процессами. Например, в случае нарушения прав интерес может представлять судебное разбирательство по иску потерпевшего. В других случаях государство может неправомерно притеснять представителей меньшинств и подавать на них в суд. Таких случаев на территории Российской Федерации, к сожалению, достаточно много (например дело жительницы Первоуральска Эльвиры Султанахметовой, которая была осуждена по ч. 1 ст. 282 УК (действия, направленные на возбуждение ненависти и вражды, а также на унижение достоинства человека и группы лиц по признаку отношения к религии, совершенные публично) и приговорена к 120 часам обязательных работ. Ее преступление состояло в том, что в 2013 году, отвечая на интернет-опрос «Может ли мусульманин отмечать Новый год?», она со ссылкой на Коран высказалась против празднования. При этом Э. Султанахметова призывала мусульман не только не справлять Новый год, но и не носить георгиевские ленты и не красить пасхальные яйца, как это делают «гносные язычники»). Также интерес в случае мониторинга прав меньшинств могут представлять судебные решения по запрету религиозных групп или объединений других меньшинств (довольно распространенная практика по отношению к Свидетелям Иеговы, или например отказ Октябрьского районного суда Санкт-Петербурга в регистрации Саентологической церкви Санкт-Петербурга, несмотря на то что данная церковь добилась решения Европейского суда по правам человека, который в октябре 2014 года признал отказ в регистрации незаконным, а в феврале 2015 подтвердил этот вердикт). Наблюдая за судебным процессом можно получить данные о применении норм законодательства и соблюдении прав на практике, получить контакты с жертвами. Главная задача при мониторинге судов – это не выяснить кто прав, а кто виноват, а оценить соблюдение процедур.

Приступая к наблюдению следует учесть особенности среды – окажет ли влияние на событие присутствие монитора? Необходимы ли разрешение или согласование для присутствия на месте события? Особенно в случаях когда во время события возможны конфликты или столкновения с правоохранительными органами, монитору стоит иметь знаки отличия и/или удостоверение о том, что он или она являются сотрудниками правозащитной организации. В особо сложных ситуациях, возможно необходима координация с офисом уполномоченного по правам человека.



## 4 Обобщение полученных данных и подготовка отчета

Как правило, результаты мониторинга оформляются в периодические отчеты. В зависимости от количества получаемых данных Ваши отчеты могут быть еженедельными, ежемесячными, или квартальными. В конце года данные таких отчетов как правило обобщаются в аналитический документ. Отчеты по результатам мониторинга могут представлять интерес для государственных органов, представителей СМИ, общественных организаций.

Отчет по результатам мониторинга, как правило, состоит из резюме, описания ситуации и рекомендаций. Резюме располагается на первой странице – оно должно содержать основные положения вашего отчета и выводы. Резюме должно быть кратким и емким (в идеале около 300 слов, максимум 500). Из резюме читатель должен узнать какова тема мониторинга, о каком временном периоде и о какой территории идет речь, каковы основные проблемы, или тенденции обнаруженные за указанный период. Основная часть отчета – это обобщенные данные мониторинга. Желательно разбить ее на подпункты согласно тематическим блокам мониторинга. Рекомендации – заключительная часть отчета. Здесь необходимо перечислить перечень мер, которые необходимо предпринять для устранения проблем, выявленных в результате мониторинга. Как правило, рекомендации структурируются по типу адресата. Например: Правительству РФ: 1) ... 2).... 3).... Государственной Думе:

Важно, чтобы отчет не был перенасыщен эмоциями, представлял информацию четко и сбалансированно. Вы можете приводить прямую речь пострадавших или действующих лиц, но старайтесь чтобы оценочные суждения, приведенные в таких цитатах подкреплялись фактами. Если Вы описываете реакцию властей на какие-то события или указываете на ошибки государственных органов, будьте готовы к тому, что обоснованность критики будет необходимо защитить. Подкрепляйте критику данными и фактами. Хорошо, если Вы можете подкрепить свои наблюдения статистическими данными, тем не менее текст отчета не должен быть перегружен цифрами

Помимо рассылки Ваших отчетов заинтересованным сторонам на региональном, или национальном уровне Вы также можете начать сотрудничество с международными организациями. Два основных инструмента мониторинга прав меньшинств на территории Российской Федерации – это Рамочная

конвенция о защите национальных меньшинств, за соблюдением которой наблюдает Совет Европы, и Универсальный периодический отчет ООН

Совет Европы ежегодно проводит оценку соответствия национального законодательства и практик стран-членов в сфере прав меньшинств. Мониторинг имплементации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств осуществляется Комитетом Министров Совета Европы. Государства – участники СЕ обязаны подавать регулярные отчеты о предпринятых юридических и других мерах. В случае если государство не предоставляет отчет, Комитет Министров может инициировать проведение мониторинга. Совещательный Комитет Совета Европы как правило совершает визиты в страны-участники СЕ для поведения диалога как с государственными органами, так и представителями гражданского общества. Неправительственные организации играют важную роль в процессе мониторинга имплементации Рамочной Конвенции. Совещательный Совет может получать и запрашивать информацию из дополнительных источников (кроме государства). НПО могут предоставлять информацию Совету Европы на разных этапах мониторинга имплементации концепции.

НПО могут предоставлять информацию для Совещательного Комитета СЕ путем подачи документов, приуроченных к тому сроку, когда государственные органы подают свой отчет (раз в 5 лет). Такая информация называется теньвым отчетом и отражает часть или все пункты по которым отчитывается государство. Теневой отчет может как подтверждать информацию поданную государством, так и предоставлять альтернативную оценку событий. Кроме того, НПО могут подавать информацию не дожидаясь срока отчета государства. В случае важных событий – нарушений, угрожающих тенденций, или других событий, которые важно донести до СЕ, можно подавать информацию Ad hoc. Информацию необходимо подавать в Секретариат по вопросам имплементации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств

Secretariat of the FCNM  
F – 67075 Strasbourg Cedex  
Fax: +33 (0)3 90 21 49 18  
Tel: +33 (0)3 88 41 22 96

Прежде чем начинать сотрудничество с Советом Европы, стоит поинтересоваться какие другие НПО Российской Федерации подают результаты мониторинговых отчетов в СЕ. Возможно, стоит объединить усилия или координировать работу во избежание противоречий и дублирования информации.

Другой важный международный инструмент - Универсальный периодический обзор Совета по правам человека ООН, с помощью которого проводится мониторинг выполнения каждым из 193 государств-членов ООН своих обязательств в области прав человека.

Обзор государства основывается на национальном докладе рассматриваемого государства; своде сведений ООН о рассматриваемом государстве, подготовленном УВКПЧ; и резюме информации, предоставленной другими заинтересованными сторонами (в том числе представителями гражданского общества).

Обзор проводится в Женеве в ходе сессии Рабочей группы по УПО, состоящей из 47 стран – членов Совета по правам человека. Обзор проходит в форме интерактивного диалога между рассматриваемым государством, странами – членами Совета и странами-наблюдателями. По окончании каждого обзора Рабочая группа принимает итоговый документ, который позднее рассматривается и утверждается Советом по правам человека во время его сессии.

Универсальный периодический обзор обеспечивает участие всех заинтересованных сторон, в том числе неправительственных организаций. НПО могут предоставить информацию, которая по-возможности будет добавлена в доклад “Других заинтересованных сторон”, рассматриваемый в ходе обзора.

Информация может касаться любого государства, принимающего участие в интерактивном диалоге во время обзора на заседании Рабочей группы. НПО могут присутствовать на сессиях Рабочей группы и выступать с заявлениями на регулярной сессии Совета по правам человека, во время которой рассматривается итоговый документ УПО.

Заинтересованным сторонам необходимо следовать Техническому руководству по предоставлению информации заинтересованными сторонами, изданному УВКПЧ для направления письменных материалов в рамках УПО.

УВКПЧ также выпустило Техническое руководство по предоставлению информации национальными правозащитными учреждениями (детали на сайте УВКПЧ).

Информация от заинтересованных сторон должна направляться через онлайн систему представления материалов по УПО для регистрации документов от структур ООН и заинтересованных сторон, доступную по следующей ссылке: <https://uprdoc.ohchr.org>. Заинтересованным сторонам необходимо следовать

Руководству по использованию электронной системы регистрации материалов для УПО.

Помимо регулярных отчетов по результатам мониторинга, Вы также можете готовить экстренные отчеты. Такие отчеты как правило являются результатами наблюдения за какими-то событиями, отчетами о резонансных судебных процессах, интервью с очевидцами, или жертвами по результатам знаковых событий. Такие отчеты прежде всего важны для национальной аудитории.

### **Список использованной литературы:**

- HURIDOCS Events and standard formats: A Tool for Documenting Human Rights Violations, Dueck Judith, Guzman Manuel, Verstappen Bert, 2001
- Familiar tools, emerging issues, The Center for Victims of Torture, New Tactics in Human Rights Project, 2004
- Manual on Human rights monitoring. An Introduction for Human Rights Field Offices, University of Oslo, Norwegian Centre for Human Rights
- Practitioner's Guide to Human Rights Monitoring, Documentation and Advocacy, US Human rights network, 2011
- Training Manual on Human Rights Monitoring, Officer of the High Commissioner for Human Rights, 2001
- What is monitoring? Guzman manuel, Verstappen Bert, HURIDOCS, 2003



## Методическое пособие по осуществлению мониторинга прав меньшинств на территории Российской Федерации

**Minority Rights Group Europe**

68 Ulloi ut, Budapest 1082, Hungary

**Tel** +361 327 7038 **Fax** +36 1 327 7039

**Email** [europe@mrgmail.org](mailto:europe@mrgmail.org) **Website** [www.minorityrights.org](http://www.minorityrights.org)

ISBN 978-1-907919-50-3

Visit the **Minority Voices Newsroom** for stories from minorities and indigenous peoples around the world [www.minorityvoices.org](http://www.minorityvoices.org)