

УДК 342.7:341.231.14

DOI: 10.17506/18179568_2025_22_1_155

МОНИТОРИНГ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ: НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ

**Валентина Викторовна Руденко,**

Институт философии и права
Уральского отделения Российской академии наук,
Екатеринбург, Россия,
emikh.valentina@gmail.com

*Получена 04.11.2024.**Поступила после рецензирования 20.01.2025.**Принята к публикации 05.02.2025.*

Для цитирования: Руденко В.В. Мониторинг прав человека в России: настоящее и будущее // Дискурс-Пи. 2025. Т. 22. № 1. С. 155–172. https://doi.org/10.17506/18179568_2025_22_1_155

Аннотация

В статье исследуется опыт использования мониторинга прав человека в России и в мире и анализируются перспективы его использования в будущем для развития российской правовой системы. Рассмотрены теоретические основы мониторинга прав человека, включая определение правового мониторинга и его видов. Автор формулирует дефиницию мониторинга прав человека как комплексной системной деятельности уполномоченных субъектов по отслеживанию ситуации с правами человека на определенной территории на основе сбора и обработки информации по специально разработанной методике. На основе имеющегося мирового опыта изучены проблемы разработки методики мониторинга прав человека и названы преимущества и недостатки отдельных методов данного мониторинга. Рассмотрен вопрос об информационном обеспечении мониторинга прав человека. Сделан вывод о необходимости развития механизмов данного мониторинга на уровне межправительственных организаций в постсоветском пространстве, а также обозначены направления совершенствования российской правовой системы по вопросам мониторинга прав человека: 1) институционализация на законодательном уровне мониторинга прав человека, 2) разработка методик данного мониторинга с дифференци-

© Руденко В.В., 2025



ацией по видам реализуемого мониторинга, функционала органа, осуществляющего мониторинг, цели мониторинга, 3) поддержка в различных формах государством мониторинговых исследований, проводимых неправительственными организациями, 4) развитие взаимодействия органов публичной власти и неправительственных организаций при осуществлении мониторинга, 5) создание информационной системы, обеспечивающей обработку и хранение информации, касающейся мониторинга прав человека в России.

Ключевые слова:

мониторинг прав человека, правовой мониторинг, мониторинг правоприменения, методика мониторинга, показатели мониторинга

УДК 342.7:341.231.14

DOI: 10.17506/18179568_2025_22_1_155

MONITORING HUMAN RIGHTS IN RUSSIA: CURRENT STATUS AND FUTURE PROSPECTS

Rudenko, V.V.

Valentina V. Rudenko,
Institute of Philosophy and Law,
Ural Branch of the Russian Academy of Sciences,
Ekaterinburg, Russia,
emikh.valentina@gmail.com

Received 04.11.2024.

Revised 20.01.2025.

Accepted 05.02.2025.

For citation: Rudenko V.V. (2025). Monitoring Human Rights in Russia: Current Status and Future Prospects. *Discourse-P*, 22(1), 155–172 (In Russ.). https://doi.org/10.17506/18179568_2025_22_1_155

Abstract

The research evaluates monitoring of human rights in Russia and globally, analyzing its future prospects for the development of the Russian legal system. It examines the theoretical foundations of human rights monitoring, including definitions and types of legal monitoring. The author defines monitoring of human rights as a comprehensive, systematic activity conducted by authorized entities to assess the human rights situation in a specific territory through the collection and processing of information using a clearly defined methodology. The present article addresses the challenges of developing effective methods for monitoring human rights based on existing practices, highlighting the advantages and disadvantages of various approaches. It also examines the issue of

information support for human rights monitoring. The author concludes that it is crucial to develop mechanisms for monitoring human rights at the level of intergovernmental organizations in the post-Soviet space. Additionally several directions for improving the Russian legal system regarding human rights monitoring are proposed: 1) institutionalizing human rights monitoring as a function of government bodies at the legislative level; 2) developing differentiated methods for monitoring based on types, functionality, and goals; 3) providing state support in various forms for studies conducted by non-governmental organizations; 4) enhancing collaboration between public authorities and NGOs in the implementation of human rights monitoring; 5) creating an information system to process and store data related to human rights monitoring in Russia.

Keywords:

human rights, monitoring, legal monitoring, law enforcement monitoring, monitoring methodology, monitoring indicators

Введение

Значимость прав человека в современном мире трудно переоценить. Именно этот фактор и в определенной степени универсализм позволили им стать политическим и правовым инструментами как на международном, так и на национальном уровнях. Мониторинг прав человека является элементом контрольных механизмов за деятельностью органов публичной власти, их должностных лиц и иных субъектов права за соблюдением прав человека, а также за обеспечением условий для их соблюдения, то есть в этом плане мониторинг выступает в качестве компонента механизма гарантирования прав человека. В международном праве данный мониторинг является составной частью механизма обеспечения обязательств государств, принятых ими в результате присоединения к международным организациям и подписания международных правовых актов. Мониторинг можно рассматривать и как инструмент воздействия международного сообщества на государства, а также как один из способов борьбы за власть.

В России в настоящее время происходит переосмысление западных концептов, идей, ценностей, что обусловлено геополитической ситуацией. Концепт прав человека также приобретает специфику в российской политико-правовой системе, происходит поиск новых механизмов защиты прав человека и способов контроля соблюдения прав человека. Мониторинг прав человека не институализирован на законодательном уровне и как отдельная функция органами публичной власти не осуществляется, но в инициативном порядке может быть реализован любым заинтересованным субъектом, в том числе правозащитными организациями, образовательными организациями. Также органы публичной власти используют инструментарий данного мониторинга при реализации других функций. Так, Министерство внутренних дел Российской Федерации отслеживает соблюдение прав мигрантов при реализации мер по укреплению правопорядка в сфере миграции и контролем за миграционными

потоками. Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, проводя мероприятия по оценке качества образования, использует инструменты мониторинга соблюдения права на образование. Уполномоченные по правам человека реализуют деятельность по мониторингу прав человека при подготовке докладов о своей деятельности, которые содержат оценку ситуации с правами человека на определенной территории и в конкретной сфере в зависимости от компетенции уполномоченных.

В рамках настоящей статьи исследуется опыт использования мониторинга прав человека в России и перспектив его проведения в будущем, для чего ставятся следующие исследовательские задачи: 1) проанализировать теоретические основы мониторинга прав человека, включая определение понятия правового мониторинга и его видов; 2) исследовать проблемы методики мониторинга прав человека; 3) рассмотреть вопрос об информационном обеспечении мониторинга прав человека; 4) предложить направления развития российской правовой системы по вопросам мониторинга прав человека.

Мониторинг прав человека: понятие и соотношение с правовым мониторингом, экспертизой нормативных актов и научным исследованием

Общепринято под мониторингом понимать отслеживание состояния какого-либо процесса или объекта на основании сбора, анализа и обобщения информации¹. Мониторинг (англ. *monitoring* – наблюдение, слежение) – это система постоянных наблюдений, оценки и прогноза изменений какого-либо природного, социального и тому подобного объекта. Данное определение базируется на этимологии рассматриваемого слова. Наиболее близки к понятию «мониторинг» по смысловому значению такие термины как «диагностика» и «наблюдение». Объекты мониторинга разнообразны: окружающая среда, финансовые процессы, правовые явления, общественные процессы и др. Для понимания сути конкретного вида мониторинга необходимо учитывать не только его объект, но и критерии мониторинга (его предмет). В отдельных случаях имеет значение также цель мониторинга, его методика, субъект, его осуществляющий, периодичность его осуществления и внешний контекст его осуществления в целом.

При первом рассмотрении мониторинг прав человека отличает особый объект – в рамках мониторинга прав человека оценивается ситуация с правами человека, то есть общественные отношения, связанные с соблюдением и защитой прав человека, причем не обязательно урегулированные правом. Данный объект может быть также объектом других видов мониторинга и сходных с ними исследований (например, правового мониторинга, социологического исследования). В отдельных случаях мониторинг сводится к оценке соответствия реальности правовым нормам, регламентирующим права человека, и к оценке правоприменительного процесса в области прав человека (Акопова, 2018). Тогда возникает

¹ Большая российская энциклопедия. Взято 14 мая 2024, с <https://old.bigenc.ru/economics/text/2227291>

вопрос о целесообразности выделения понятия мониторинга прав человека в качестве самостоятельной категории наряду с правовым мониторингом, поскольку именно предмет отличает мониторинг прав человека от смежных мониторинговых исследований, представляющих собой системы информационного наблюдения. Предмет в свою очередь определяется исходя из целей мониторинга, и именно предмет обуславливает методику мониторинга. Права человека исследуются также и в социологических исследованиях, но под специфическим углом зрения, что и будет определять предмет. Например, оценка общественностью ситуации с правами человека – предмет социологического исследования, оценка соблюдения прав человека с точки зрения соответствия национальному праву – предмет правового мониторинга, комплексная оценка ситуации с правами человека – предмет мониторинга прав человека. Именно такое понимание мониторинга прав человека как комплексной оценки ситуации с правами человека с точки зрения права, политологии, социологии и других отраслей научных знаний позволяет отграничить данное понятие от смежных мониторинговых исследований. В таком понимании понятия правового мониторинга и мониторинга прав человека пересекаются. Использование данного вида мониторинга в отличие от собственно правового мониторинга более выигрышно в том плане, что позволяет не только выявить случаи несоблюдения прав человека и оценить действия (бездействие) правоохранительных и правоохранительных структур и иных вовлеченных субъектов с точки зрения права, но и проанализировать социальные, исторические, экономические и политические факторы выявленных нарушений. В ходе правовой экспертизы нормативных правовых актов (их проектов) и правового мониторинга также оценивается соблюдение прав человека, но исключительно с точки зрения права. Данные институты являются взаимодополняющими. Очевидно, что комплексный характер мониторинга прав человека предполагает вовлечение экспертов из разных областей знаний, в связи с этим перспективно создание центров мониторинга прав человека на базе многопрофильных вузов. Органы публичной власти при осуществлении мониторинга имеют возможность и на сегодняшний день привлекать экспертов, но это требует расходования бюджетных средств.

Важно также отличать мониторинг прав человека от научных исследований прав человека. В рамках исследований также может оцениваться ситуация с правами человека, но ключевая цель такого рода деятельности – это получение нового научного знания посредством широкого спектра методологического арсенала. Методика (не методология!) мониторинга прав человека должна быть заранее четко определена и включать систему показателей, поскольку мониторинг преследует цель отслеживания ситуации с правами человека во временном континууме – наличие системы показателей дает возможность проведения сравнительного анализа в будущем. Системность – один из ключевых признаков понятия мониторинга прав человека.

Тесным образом переплетаются понятия мониторинга, научного исследования и экспертной деятельности. Российское законодательство регламентирует судебно-экспертную деятельность в рамках судебного процесса, устанавливая в качестве ключевых следующие признаки такой деятельности: 1) осуществление уполномоченным субъектом в лице государственных судебно-экспертных учреждений и судебных экспертов, 2) особая процессуальная форма осуществления,

в том числе особые требования к оформлению результатов, 3) существенность устанавливаемых обстоятельств для конкретного дела². Помимо организационной и аналитической составляющей такая деятельность может включать и техническую часть (например, экспертизы в области градостроительства (Вершинина и др., 2003)). Экспертная деятельность зачастую базируется на определенных достижениях научного и технического прогресса, поэтому она может включать в себя и научную составляющую, но в заранее заданных целях и методических границах.

Отдельные авторы рассматривают экспертизу в контексте мониторинга. В рамках разработанной Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации концепции правового мониторинга экспертиза рассматривается в рамках правового мониторинга. В частности, антикоррупционная экспертиза обозначена как разновидность правового мониторинга (Тихомиров, Горохов, 2009, с. 130–136).

В то же время в законодательстве понятия антикоррупционной экспертизы, правовой экспертизы нормативных актов, мониторинга правоприменения разводятся как отдельные виды деятельности уполномоченных субъектов³. Оба описанных подхода содержат рациональное зерно. Экспертиза, мониторинг и научное исследование могут быть разведены, исходя целей их осуществления. Экспертная деятельность осуществляется в целях разрешения конкретных вопросов, требующих специальных познаний в какой-либо области (науке, технике, искусстве, ремесле), мониторинг проводится с целью наблюдения и оценки состояния определенного объекта, а научное исследование – для получения нового научного знания. В то же время содержательно данные виды деятельности часто пересекаются: так, в ходе научного исследования ученый может осуществлять и мониторинговую, и экспертную деятельность, в ходе мониторинга прав человека может проводиться экспертная и даже в отдельных случаях научная деятельность. Вместе с тем понимание сущности данных видов деятельности имеет значение для правовой регламентации вопросов организации публичной власти в России.

Сложность разведения анализируемых понятий видна на примере научной дискуссии о правовой природе этнологической экспертизы (Функ, 2018; Новожилов и др., 2019; Филиппова, 2024). Этнологическая экспертиза может рассматриваться как научная оценка этносоциальных последствий для общих условий развития

² Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации». *Собрание законодательства Российской Федерации*, 2001, № 23, ст. 2291.

³ Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (2011). *Российская газета*, 25 мая; Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (2009). *Российская газета*, 22 июля; Регламент Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации (приложение к Постановлению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД). *Собрание законодательства Российской Федерации*, 1995, № 18, ст. 1613.

коренных малочисленных народов в результате управленческой деятельности (этот подход воспринят в Федеральном законе от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»), а может и как экспертиза воздействия конкретных будущих или реализуемых промышленных проектов на местные сообщества. Так или иначе, этнологическая экспертиза связана с механизмами гарантирования прав коренных малочисленных народов на возмещение убытков и другими их правами. Мониторинг прав коренных малочисленных народов предполагает отслеживание защиты, соблюдения и реализации прав коренных малочисленных народов во временном континууме. Таким образом, понятия этнологической экспертизы, мониторинга прав коренных малочисленных народов, научных исследований в области защиты прав коренных малочисленных народов связаны теснейшим образом.

В качестве мониторинга прав человека представляется необходимым понимать комплексную системную деятельность уполномоченных субъектов по отслеживанию ситуации с правами человека на определенной территории на основе сбора и обработки информации по специально разработанной методике.

Классификация мониторинга прав человека

Классификация мониторинга прав человека на *международный* и *национальный* имеет эпистемологическое значение. Различные правовые системы, в рамках которых осуществляются данные виды мониторинга, задают различия в институтах, осуществляющих данные виды мониторинга, критериях и целях их осуществления. Цели международного мониторинга – помочь правительствам применять международные стандарты в области прав человека, получить механизмы давления на правительства с целью реализации международных стандартов и норм в области прав человека, помочь лицам, чьи права были нарушены, восстановить их права, выявить конфликтные зоны, чтобы пресечь их перерастание в конфликт⁴. На национальном уровне целями мониторинга являются повышение эффективности права в области прав человека, включая совершенствование законодательства и содействие коррекции правоприменительной практики, выявление нарушений прав человека и содействие восстановлению нарушенных прав, выявление и анализ факторов, влекущих нарушения прав человека, и содействие их устранению.

В процесс международного мониторинга вовлечены как международные организации, так и государственные структуры и неправительственные организации на национальном уровне. На уровне международных организаций структуры, занимающиеся мониторингом прав человека, варьируются. Так, на уровне ООН мониторинг осуществляют комитеты, чья деятельность основана на базе междуна-

⁴ Guzman, M., Verstappen, B. (2003). *What is monitoring?* (p. 14). Retrieved May 14, 2024, from <https://huridocs.org/wp-content/uploads/2020/12/whatismonitoring-eng.pdf>

⁵ Состоит из 18 независимых экспертов, наблюдающих за выполнением государствами –участниками ООН Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. На основе поступающих от государств докладов Комитет формирует свои замечания (<https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cescr>).

родных договоров (Комитет по экономическим, социальным и культурным правам⁵, Комитет против пыток⁶ и др.), специальные докладчики и другие органы комиссии ООН по правам человека (например, подкомиссия по противодействию дискриминации и защите прав меньшинств⁷), отдельные специализированные агентства (например, международная трудовая конференция в рамках МОТ⁸). Национальный мониторинг прав человека осуществляют, как правило, специализированные органы (омбудсмены, комиссии по правам человека и др.), а также правозащитные неправительственные организации, роль которых вышла за пределы лишь рассмотрения отдельных случаев нарушений прав человека и включает контроль за соблюдением принятых на себя государствами обязательств в сфере прав человека.

В ходе международного мониторинга оценивается соответствие национального законодательства международным стандартам и нормам в области прав человека, правоприменительной практики на предмет соответствия национальному законодательству, сопоставляется национальное законодательство и правоприменительная практика в различных государствах. В основе такого мониторинга прав лежит так называемый прогрессивный подход, предполагающий отслеживание в динамике реализации международных стандартов и норм в области прав человека.

Как правило, присоединяясь к определенному международному акту, государство обязуется выполнять взятые на себя обязательства, но не всегда оно выполняет данные обязательства в момент присоединения. Мониторинг прав человека становится способом получения информации о продвижении в деле выполнения принятых государством обязательств. В рамках национального мониторинга также может оцениваться соответствие национального права международным стандартам и нормам в области прав человека с целью определения дальнейших векторов развития национального права. Это осуществляется в случаях, когда государство уже взяло на себя определенные обязательства, имеет намерение присоединиться к международной организации или взять на себя обязательства, вытекающие из международного акта. Возможен национальный мониторинг, направленный исключительно на оценку соответствия поведения субъектов, задействованных в правореализационном и правоприменительном процессах, нормам национального права в области прав человека. В этом случае такой мониторинг содержательно сводится к мониторингу правоприменения.

⁵ Состоит из 10 независимых экспертов, осуществляющих мониторинг выполнения государствами – участниками Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих человеческое достоинство видов обращения и наказания (<https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cat>).

⁷ Функционировала до 2006 г., затем функции переданы Совету по правам человека. Проводила исследования по вопросам Всеобщей декларации прав человека и давала рекомендации по предотвращению дискриминации любого рода, защите расовых, национальных, религиозных и языковых меньшинств.

⁸ Входит в контрольную систему МОТ, рассматривает Глобальный доклад, подготовленный Международным бюро труда в рамках Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда.

Наряду с мониторингом ситуации с правами человека выделяют также мониторинг отдельных случаев нарушений прав человека (case monitoring)⁹. Он ориентирован на анализ конкретных случаев и восстановление нарушенных прав конкретных лиц. Данная классификация имеет значение для понимания методологии и предмета мониторинга прав человека. Уполномоченные по правам человека как федерального, так и регионального уровней, подготавливая ежегодные доклады о своей деятельности, осуществляют мониторинг ситуации, но с использованием мониторинга отдельных случаев нарушений прав человека. Примером мониторинга конкретных случаев может быть мониторинг проявлений агрессивной ксенофобии в 2021 г., выполненный Московским бюро по правам человека¹⁰.

В зависимости от пределов ограничения мониторинга можно выделить пространственный мониторинг (например, Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Свердловской области за 2023 г.), мониторинг отдельных права или группы прав в отдельной сфере общественных отношений (например, тематический доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Соблюдение и защита прав человека в сфере социального обслуживания» (2024), тематический доклад Уполномоченного по правам ребенка в Свердловской области «Ребенок по доверенности» (2021)), мониторинг прав отдельной группы лиц (например, тематический доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Соблюдение и защита в Российской Федерации прав граждан с психиатрическими расстройствами» (2023), Доклад Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Камчатском крае по вопросам соблюдения и защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири, Дальнего Востока в Камчатском крае в 2023 году). Мониторинги, реализуемые в рамках специальных процедур Совета по правам человека ООН, подразделяются на страновые и тематические (13 и 45 соответственно в настоящее время¹¹).

По субъекту, осуществляющему мониторинг прав человека, он может быть классифицирован на правительственный (осуществляется органами публичной власти) и неправительственный (осуществляется правозащитными организациями, научными и образовательными учреждениями, центрами изучения общественного мнения (Глушкова, 2023)). В качестве примера первого можно привести доклад о проблемах реализации конституционных прав и свобод коренных малочисленных народов на территории Красноярского края в 2023 г., подготовленный Уполномоченным по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае. Пример второго – мониторинг проявления агрессивной ксенофобии в России, осуществляемый Московским бюро по правам человека. Роль неправительственного мониторинга прав человека сложно переоценить, поскольку именно сочетание данных двух обозначенных видов мониторинга

⁹ Ibid.

¹⁰ *Проявления агрессивной ксенофобии в Российской Федерации в феврале 2021 года.* (2021). Взято 14 мая, 2024, с <http://pravorf.org/index.php/smi-review/3021-proyavleniya-agressivnoj-ksenofobii-v-rossijskoj-federatsii-v-fevrale-2021-goda>

¹¹ [Список тематических мандатов Совета по правам человека ООН]. Взято 14 мая, 2024, с <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM>

способно дать объективную картину ситуации с правами человека. Не случайно Универсальный периодический обзор (далее – УПО) как система мониторинга права человека в рамках Совета по правам человека ООН основан в том числе на информации от правозащитных неправительственных организаций, функционирующих на территории государства, выполнение обязательств которого оценивается в рамках УПО (Calvo, Morales, 2021, p. 45).

По способам сбора информации в ходе мониторинга прав человека можно выделить дистанционный (или удаленный) (анализ статистики, анализ материалов СМИ, анализ обращений граждан и др.), «полевой» (страновые визиты, посещение мест, где зафиксирована повышенная статистика нарушений определенных прав и др.) и смешанный мониторинг (сочетание средств обозначенных мониторингов).

Методика мониторинга прав человека: мировой и российский опыт

Сложность подбора методики мониторинга прав человека обусловлена многими факторами – вариативностью объектов и предметов мониторинга, сложностью применения универсальных показателей к разнообразным ситуациям, различным содержательным наполнением прав человека в национальном законодательстве государств и международной правовой системе, страновой спецификой, что обуславливает необходимость подбора методологического арсенала мониторинга прав человека применительно к каждому отдельному случаю и затрудняет разработку универсальной методологии мониторинга прав человека. В частности, при мониторинге прав мигрантов возникают следующие проблемы: постоянное передвижение мигрантов, затрудненный доступ к мигрантам, особенно в странах транзита, их нежелание принимать участие в интервьюировании, гендерные, этнические, социальные и другие факторы¹².

В мировой практике мониторинга прав человека накопился достаточно обширный арсенал методологических средств его проведения: анализ нарушений прав человека с точки зрения национального или международного права, метод «прогрессивной реализации» на предмет достижения государством принятых на себя международных обязательств, ситуативный анализ, мониторинг на основе количественных и качественных показателей (индикаторов), анализ статистических данных и др.¹³.

¹² *Manual on Human Rights Monitoring. Monitoring and Protecting Human Rights in the Context of Migration*. Ch. 26. Retrieved May 14, 2024, from <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/2022-11-14/Chapter26-Monitoring-Protecting-HR-Migration.pdf>

¹³ Guzman, M., & Verstappen, B. (2003). *What is monitoring?* (p. 14). Retrieved May 14, 2024, from <https://huridocs.org/wp-content/uploads/2020/12/whatismonitoring-eng.pdf>; Dueck, J., Guzman, M., & Verstappen, B. (2001). *HURIDOCs Standard Formats: A Tool for Documenting Human Rights Violations*. 2nd ed., rev. Versoix: HURIDOCs; Новицки, М., Фиалова, З. (2001). *Мониторинг прав человека*. Варшава: Хельсинкский Фонд по правам человека; Ball, P., Spierer, H., & Spierer, L. (2000) (Eds.) *Making the Case: Investigating Large Scale Human Rights Violations Using Information Systems and Data Analysis* (AAAS, 2000). Retrieved May 14, 2024, from <http://shr.aaas.org/mtc/>

Весомый опыт разработки методологии данного вида мониторинга накоплен именно на международном уровне в рамках формирования контроля за выполнением государствами принятых на себя обязательств в области прав человека. Самыми общими показателями являются общие нормы или принципы в области прав человека, включая отсутствие дискриминации и равенство, участие, доступ к защите прав, доступ к информации, подотчетность, верховенство права и эффективное управление¹⁴. Далее необходимо определить линейку индикаторов в зависимости от совокупности факторов: какое конкретно право подлежит мониторингу, какое государство вовлечено в мониторинг, какие обстоятельства послужили толчком к мониторингу и др. Индикаторы могут быть классифицированы следующим образом: индикаторы, характеризующие атрибуты конкретного права; структурные индикаторы; индикаторы, характеризующие процесс реализации права; индикаторы, характеризующие результаты¹⁵. Несмотря на очевидность преимуществ оценки ситуации в области прав человека с помощью определенных показателей, а именно отслеживание изменения ситуации с течением времени, возможность сравнения ситуации в разных странах на основе одних и тех же критериев, выработка векторов развития для государства в деле соблюдения, реализации и защиты прав человека, ключевым затруднением выработки таких показателей является необходимость дифференциации системы показателей в зависимости от страновой специфики, от содержания конкретного права, специфики группы, в отношении которой проводится анализ, цели мониторинга в каждом конкретном случае. Именно поэтому попытки разработки универсальных систем показателей прав человека не были успешны (McInerney-Lankford, Sano, 2010, pp. 16–18). Необходимо также отметить проблему искусственной дихотомии показателей в зависимости от классификаций прав человека, а также проблему дезагрегации полученных данных при мониторинге прав лиц, отнесенных к определенной группе. Еще одной важной поднимаемой в научной литературе проблемой является соотношение показателей мониторинга прав человека с другими индикаторами, например, социально-экономического развития (McInerney-Lankford, Sano, 2010, pp. 20–22). Так, разработанная в рамках ООН Стратегия «Права человека и сокращение нищеты» 2004 г.¹⁶ и Руководящие принципы сокращения нищеты на основе ориентации на права человека 2003 г. отражают, по сути, показатели социально-экономического развития (Silvander, Peels, 2016). Такое пересечение показателей мониторинга прав человека и показателей социально-экономического развития не случайно, поскольку последние вытекают из содержания правовых норм, регламентирующих содержание определенных прав. Отбор показателей для мониторинга прав человека – это трудоемкий процесс, в ходе которого оценивается релевантность показателей, их соответствие междуна-

¹⁴ *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*. (2012). New York; Geneva. P. 13.

¹⁵ *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*. P. 39.

¹⁶ *Human Rights and Poverty Reduction. A conceptual framework*. New York and Geneva, 2004. Retrieved July 14, 2024, from <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/PovertyReductionen.pdf>

родным стандартам прав человека и национальному законодательству, понятность и простота показателей, степень независимости показателя от субъектов мониторинга и субъектов, вовлеченных в процесс реализации, соблюдения и защиты прав человека.

Анализ отдельных случаев имеет преимущество в том, что в ходе такого анализа оценке подлежат конкретные случаи нарушений прав человека или ситуации, отражающие сложности в реализации прав человека. Но в данном случае имеется существенный минус в объективности получаемой информации с учетом того, что зачастую государственные структуры стремятся скрыть реальную картину происходящего. Более того, чтобы использовать данный метод, необходимо обеспечить репрезентативность информации по всем ключевым группам населения, что крайне затруднительно, поскольку в основе этого метода всегда лежит случайная выборка. Если такой анализ применяется публично-властными структурами, то эта выборка будет ограничена компетенцией данной структуры. Кроме того, сбор полного объема информации затруднен рядом обстоятельств, начиная от ангажированности СМИ до наличия конфиденциальной или секретной информации.

Метод исследования статистических данных является слишком общим, и всегда необходимо учитывать статистические погрешности. В то же время данный метод в сочетании с другими методологическими средствами позволяет представить более объективную картину.

В качестве дополнительных методов мониторинга прав человека могут также использоваться менее затратные методы экспертных оценок и интервьюирования. Однако существенными минусами данных методов являются фактор выборки при их использовании и риск субъективизма.

В России утвержденные на официальном уровне методики проведения мониторинга прав человека отсутствуют. Анализ докладов уполномоченных по правам человека федерального и регионального уровней показывает, что чаще всего при составлении данных документов используется метод анализа ситуаций, метод анализа обращений граждан, в качестве исключения – метод массовых социологических опросов, метод экспертных опросов. В научной литературе методика мониторинга прав человека не получила детальной разработки, хотя и предпринимались отдельные попытки (Автономов, Гаврилова, 2019; Автономов, Гаврилова, 2011). Определенные методические наработки имеются в области правового мониторинга и мониторинга правоприменения, которые могут быть отчасти применены в отношении мониторинга прав человека при изучении законодательства и правоприменительной практики в ходе такого мониторинга (Арзамасов, Наконечный, 2009; Горохов и др., 2007; Павлушкин, 2012; Тихомиров, Емельянцева, 2015; Указ Президента РФ № 657, 2011¹⁷). Представляется целесообразным утверждение методик прав человека: в системе органов исполнительной власти подобная методика может быть утверждена Правительством Российской Федерации, в системе уполномоченных по правам человека – Уполномоченным по правам человека в Российской

¹⁷ Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации». (2011, 25 мая). *Российская газета*.

Федерации. Наличие официальных методик будет способствовать сопоставимости результатов мониторинга прав человека.

Проблема информационного обеспечения мониторинга прав человека

Данный аспект мониторинга прав человека затрагивает два вопроса: какие источники информации необходимо использовать в ходе такого мониторинга; какие информационные системы могут быть использованы в ходе мониторинга. Ключевой принцип сбора информации при мониторинге прав человека – это получение данных из всех возможных источников для формирования объективной картины ситуации (McInerney-Lankford, Sano, 2010, p. 53). Оценить ситуацию с правами человека можно на основе поступающих в публичные структуры обращений, данные, собранные в рамках выборочных опросов или с использованием структурированных анкет, официальные статистические источники, основанные на выборочных обследованиях, переписях населения, экспертные оценки, качественные интервью в рамках фокус-групп и другие виды интервью, данные, полученные от публичных структур, в том числе из официальных информационных систем, материалы СМИ, исследования, документирующие нарушения прав человека (Автономов, Гаврилова, 2011, с. 8–10; McInerney-Lankford, Sano, 2010, pp. 16–18). Важно заранее выбрать стратегию сбора информации с учетом следующих факторов: оценки возможного спектра источников, оценки степени полноты регистрации сведений в доступных источниках, наличия информационных систем, выборки лиц, во взаимодействии с которыми можно получить информацию, сочетания официальной информации и альтернативной информации, получаемой неправительственными организациями.

Именно информация неправительственного сектора является необходимым элементом информационного обеспечения мониторинга по правам человека. Проведение неправительственными организациями исследований в области прав человека, интервьюирование экспертов по вопросам реализации и соблюдения прав, а также лиц, чьи права были нарушены, свидетельствует о развитии институтов гражданского участия на определенной территории и позволяют получить дополнительную информации при проведении мониторинга прав человека. На международном уровне существуют неправительственные инициативы по исследованию общественного мнения, в том числе и по вопросам прав и свобод человека (например, Gallup International Association, Afrobarometer и др.). Однако информация, полученная от неправительственного сектора, не всегда отвечает критериям системности и достоверности, в том числе из-за низкой информированности неправительственных организаций о способах обработки и стандартизации информации, а также нехватки ресурсов. Сами по себе мониторинги прав человека выполняют помимо ключевой функции – определения путей совершенствования правовой системе в деле прав человека, важную дополнительную функцию содействия развитию гражданского общества, обеспечивая возможность гражданского участия и функционирование гражданского общества.

Мониторинг прав человека на основе анализа обращений (собственно той деятельностью занимаются уполномоченные по правам человека при подготовке докладов о своей деятельности) отличается определенной спецификой (Середа, 2008). Увеличение роста жалоб не всегда свидетельствует о росте нарушений прав человека, потому фактор объективности может быть соблюден только в случае сопоставления информации, полученной на основе личных обращений, с другими источниками. Кроме того, анализ необходимо проводить с учетом географии нарушений, региональной специфики и дифференциации по группам лиц, чьи права нарушены (имеет значение пол, этническая принадлежность, наличие инвалидности и др. факторы), по группам нарушителей, видам восстановления прав.

Информационные системы являются источником получения информации при осуществлении мониторинга прав человека. На сегодняшний день многие органы публичной власти реализуют свою деятельность с использованием подобных систем (Федеральная государственная информационная система по реализации полномочий и функций Министерства юстиции Российской Федерации, Государственная автоматизированная система «Правосудие», Государственная автоматизированная система правовой статистики, Автоматизированная информационная система WEB-надзор и др.). Вместе с тем сведения из таких систем имеют ограниченный доступ в связи с особенностями хранимой в них информации. Необходимость создания базы данных для хранения и обработки информации, накапливающейся в аппаратах уполномоченных по правам человека, назрела давно (Кудрина, 2007). Создание подобной системы будет способствовать информационному обмену между уполномоченными по правам человека, возможности отслеживать динамику в области прав человека, облегчит взаимодействие уполномоченных по правам человека с органами публичной власти. В апреле 2023 г. было анонсировано создание Федеральной государственной информационной системы уполномоченных по правам человека (ФГИС УПЧ)¹⁸. Вместе с тем, наличие обозначенных информационных систем не закрывает проблему информационного обеспечения мониторинга прав человека в России. Представляется оправданным создание модуля «Мониторинг прав человека» в рамках ФГИС УПЧ.

Заключение

Значимость мониторинга прав человека для совершенствования национального законодательства и в целом российской правовой системы недооценена. Именно мониторинг может высветить проблемные точки в процессе реализации, соблюдения и защиты прав человека. Учет результатов данного мониторинга при разработке документов стратегического планирования может повысить их эффективность и результативность. Положительный опыт осуществления

¹⁸ Емельяненко, В. (2023, 12 сентября). *Москалькова: Запущен проект информационной системы для омбудсменов*, взято 14 мая 2024, с <https://rg.ru/2023/09/12/moskalkova-zapushchen-proekt-informacionnoj-sistemy-dlia-ombudsmenov.html?ysclid=lyyb43q57041514984>

и дальнейшего использования такого специализированного мониторинга представлен УПО в рамках ООН, который стал форумом для дискуссий о реализации стандартов в области прав человека, разработки методологических аспектов мониторинга прав человека, определения дальнейших направлений развития национального законодательства, способом контроля выполнения государствами международных обязательств в области прав человека. Развитие международных мониторингов прав человека на постсоветском пространстве является не только хорошим подспорьем для оптимизации государственной политики прав человека через выявление наиболее существенных «проблемных точек» в данной сфере, но и для становления гражданского общества в постсоветских государствах (Гаглов, 2011).

В российской правовой системе представляются перспективными следующие векторы развития: 1) институционализация на законодательном уровне мониторинга прав человека как функции государственных органов (уполномоченные по правам человека, Прокуратура Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации и др.); 2) разработка методик мониторинга прав человека с дифференциацией по видам реализуемого мониторинга, функционала органа, осуществляющего мониторинг, цели мониторинга; 3) поддержка в различных формах государством мониторинговых исследований, проводимых неправительственными организациями; 4) развитие взаимодействия органов публичной власти и неправительственных организаций при осуществлении мониторинга прав человека; 5) создание информационной системы, обеспечивающей обработку и хранение информации, касающейся мониторинга прав человека в России. Развитие данного института также возможно посредством создания центров мониторинга прав человека как отдельных некоммерческих организаций или как структурных подразделений имеющих научные и учебные организации.

Список литературы

1. Автономов, А.С., Гаврилова, И.Н. (2011). *Критерии оценки прав человека для уполномоченных по правам человека: Методические рекомендации по мониторингу прав человека на доступ к суду, на митинг и на доступ к образованию*. Москва: Юрист.
2. Автономов, А.С., Гаврилова, И.Н. (2019). Мониторинг прав человека как научная основа их оценки: критерии, показатели, индикаторы. *Юридическое образование и наука*, (2), 6–15. <https://doi.org/10.18572/1813-1190-2019-2-6-15>
3. Акопова, Т.С. (Сост.). (2018). *Мониторинг соблюдения прав человека: методика и организация: учебно-методическое пособие*. Ярославль: Изд-во Ярослав. гос. ун-та.
4. Арзамасов, Ю.Г., Наконечный, Я.Е. (2009). *Мониторинг в правотворчестве: теория и методология*. Москва: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана.
5. Вершинина, О.С., Захаров, И.В., Вершинин, В.Р. (2003). Экспертная деятельность в градостроительстве. *Архитектура и строительство Москвы*, 512(6), 9–14.

6. Гаглов, С. Т. (2011). Проблема международного мониторинга соблюдения прав человека в постсоветских государствах. *Современные научные исследования и инновации*, (8). 32 с. Взято 14 мая 2024, с <https://web.snauka.ru/issues/2011/12/5718>
7. Глушкова, С. И. (2023). Мониторинг прав человека. В А. П. Семитко, С. И. Глушкова (Ред.), *Права человека: основные понятия, категории, институты: учебный словарь* (с. 177–178). Екатеринбург: Изд-во Гуманит. ун-та.
8. Горохов, Д. Б., Спектор, Е. И., Глазкова, М. Е. (2007). Правовой мониторинг: концепция и организация. *Журнал российского права*, (5), 25–38.
9. Кудрина, М. В. (2007). Информационное обеспечение деятельности института Уполномоченного по правам человека. *Вестник Астраханского государственного технического университета*, (1). 120–124.
10. Новожилов, А. Г., Вахтин, Н. Б., Арцемович, С. А., Рожкова, Ю. В., Ковальский, С. О., Функ, Д. А. (2019). «Этнологическая экспертиза» (продолжение дискуссии № 6–2018). *Этнографическое обозрение*, (4). 131–154. <https://doi.org/10.31857/S086954150006197-6>
11. Павлушкин, А. В. (Отв. ред.). (2012). *Механизм правового мониторинга: научно-практическое пособие*. Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.
12. Середа, Е. В. (2008). Мониторинг соблюдения защиты прав человека и его аналитическое и правовое сопровождение. *Юридическая мысль*, (6), 123–131.
13. Тихомиров, Ю. А., Горохов, Д. Б. (Отв. ред.). (2009). *Правовой мониторинг: науч.-практ. пособие*. Москва: Юриспруденция.
14. Тихомиров, Ю. А., Емельянцева, В. П. (Отв. ред.). (2015). *Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография*. Москва: Инфра-М, 2015.
15. Филиппова, Н. А. (2024). Этнологическая экспертиза: форматы и перспективы институционализации в российском праве. *Государство и право*, (3), 87–96. <https://doi.org/10.31857/S1026945224030081>
16. Функ, Д. А. (2018). «Этнологическая экспертиза»: российский опыт оценки социального воздействия промышленных проектов. *Этнографическое обозрение*, (6), 66–79. <https://doi.org/10.31857/S086954150002453-8>
17. Calvo, S., & Morales, A. (Eds.). (2021). *Social Innovation in Latin America: Maintaining and Restoring Social and Natural Capital*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780367823382>
18. McInerney-Lankford, S., & Sano, H.-O. (2010). *Human rights indicators in development: An introduction*. Washington, D. C.: The World Bank Studies.
19. Silvander, J., & Peels, R. (2016). A rights-based approach to poverty reduction. *World of Work Report*, (2), 120–142. <https://doi.org/10.1002/wow3.85>

References

1. Akopova, T. S. (Comp.) (2018). *Monitoring soblyudeniya prav cheloveka: metodika i organizatsiya: uchebno-metodicheskoe posobie* [Human rights monitoring: methodology and organization: a textbook and methodological manual]

methodology and organization: educational and methodical manual]. Yaroslavl: Izd-vo Yaroslav. gos. un-ta.

2. Arzamasov, Yu. G., & Nakonechnyy, Ya. E. (2009). *Monitoring v pravotvorchestve: teoriya i metodologiya* [Monitoring in lawmaking: theory and methodology]. Moscow: Izd-vo MG TU im. N. E. Bauman.

3. Avtonomov, A. S., & Gavrilova, I. N. (2011). *Kriterii otsenki prav cheloveka dlya upolnomochennykh po pravam cheloveka: Metodicheskie rekomendatsii po monitoringu prav cheloveka na dostup k sudu, na miting i na dostup k obrazovaniyu* [Human rights assessment criteria for human rights commissioners: Methodological recommendations for monitoring human rights to access to court, to rally and to access to education]. Moscow: Yurist.

4. Avtonomov, A. S., & Gavrilova, I. N. (2019). Monitoring prav cheloveka kak nauchnaya osnova ikh otsenki: kriterii, pokazateli, indicatory [Monitoring of Human Rights as a Scientific Basis for Their Evaluation: Criteria, Ratios, Indices]. *Yuridicheskoe obrazovanie i nauka*, (2), 6–15. <https://doi.org/10.18572/1813-1190-2019-2-6-15>

5. Calvo, S., & Morales, A. (Eds.) (2021). *Social Innovation in Latin America: Maintaining and Restoring Social and Natural Capital*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780367823382>

6. Filippova, N. A. (2024). Etnologicheskaya ekspertiza: formaty i perspektivy institutsionalizatsii v rossiyskom prave [Ethnological Expertise: Formats and Prospects of Institutionalization in Russian Law]. *Gosudarstvo i pravo*, (3), 87–96. <https://doi.org/10.31857/S1026945224030081>

7. Funk, D. A. (2018). “Etnologicheskaya ekspertiza”: rossiyskiy opyt otsenki sotsial’nogo vozdeystviya promyshlennykh proektov [“Ethnological Expert Assessment”: A Russian Experience in Evaluating the Social Impact of Industrial Projects]. *Etnograficheskoe obozrenie*, (6), 66–79. <https://doi.org/10.31857/S086954150002453-8>

8. Gagloev, S. T. (2011). Problema mezhdunarodnogo monitoringa soblyudeniya prav cheloveka v postsovetskikh gosudarstvakh [The problem of international monitoring of human rights in post-Soviet States]. *Sovremennye nauchnye issledovaniya i innovatsii*, (8). 32 p. Retrieved May 14, 2024, from <https://web.snauka.ru/issues/2011/12/5718>

9. Glushkova, S. I. (2023). Monitoring prav cheloveka [Human rights monitoring]. In A. P. Semitko & S. I. Glushkova (Eds.), *Prava cheloveka: osnovnye ponyatiya, kategorii, instituty: Uchebnyy slovar’* (pp. 177–178). Ekaterinburg: Izd-vo Gumanit. un-ta.

10. Gorokhov, D. B., Spektor, E. I., & Glazkova, M. E. (2007). Pravovoy monitoring: kontseptsiya i organizatsiya [Legal monitoring: concept and organization]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, (5), 25–38.

11. Kudrina, M. V. (2007). Informatsionnoe obespechenie deyatelnosti instituta Upolnomochennogo po pravam cheloveka [Information support for the activities of the Institute of the Commissioner for Human Rights]. *Vestnik Astrakhanskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta*, (1). 120–124.

12. McInerney-Lankford, S., & Sano, H.-O. (2010). *Human rights indicators in development: An introduction*. Washington, D. C.: The World Bank Studies.

13. Novozhilov, A.G., Vakhtin, N.B., Artsemovich, S.A., Rozhkova, Ju.V., Kovalsky, S.O., & Funk, D.A. (2019). "Etnologicheskaya ekspertiza" (prodlzhenie diskussii № 6–2018) ["Ethnological Expert Assessment": A Continuation of the Discussion (no. 6–2018)]. *Etnograficheskoe obozrenie*, (4). 131–154. <https://doi.org/10.31857/S086954150006197-6>
14. Pavlushkin, A.V. (Resp. ed.). (2012). *Mekhanizm pravovogo monitoringa: nauchno-prakticheskoe posobie* [The mechanism of legal monitoring: a scientific and practical guide]. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve RF.
15. Sereda, E.V. (2008). Monitoring soblyudeniya zashchity prav cheloveka i ego analiticheskoe i pravovoe soprovozhdenie [Monitoring of the observance of human rights protection and its analytical and legal support]. *Yuridicheskaya mysl'*, (6), 123–131.
16. Silvander, J., & Peels, R. (2016). A rights-based approach to poverty reduction. *World of Work Report*, (2), 120–142. <https://doi.org/10.1002/wow3.85>
17. Tikhomirov, Yu.A., & Emel'yantsev, V.P. (Resp. eds.). (2015). *Effektivnost' zakonodatel'stva: voprosy teorii i praktika: monografiya* [The effectiveness of legislation: issues of theory and practice]. Moscow: Infra-M, 2015.
18. Tikhomirov, Yu.A., & Gorokhov, D.B. (Resp. eds.). (2009). *Pravovoy monitoring: nauch.-prakt. posobie* [Legal monitoring: a scientific and practical guide]. Moscow: Yurisprudentsiya.
19. Vershinina, O.S., Zakharov, I.V., & Vershinin, V.R. (2003). Ekspertnaya deyatel'nost' v gradostroitel'stve [Expert activity in urban planning]. *Arkhitektura i stroitel'stvo Moskvy*, 512(6), 9–14.

Информация об авторе

Валентина Викторовна Руденко, кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник Института философии и права УрО РАН, Екатеринбург, Россия, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6641-691X>, e-mail: emikh.valentina@gmail.com

Information about the author

Valentina Viktorovna Rudenko, Candidate of Law, Senior Researcher, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Ekaterinburg, Russia, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6641-691X>, e-mail: emikh.valentina@gmail.com
