

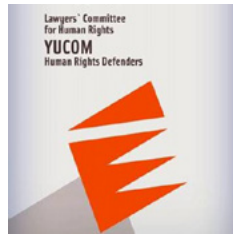
# КАК ПРОТИВОСТОЯТЬ БОЛЕЗНЯМ ДЕМОКРАТИИ В ЕВРОПЕ

Анализ тактики нелиберальных правительств в целях борьбы с ними же  
(на примерах Венгрии, Польши, Сербии и Хорватии).





HR HELSINKI FOUNDATION  
for HUMAN RIGHTS



Доклад подготовлен Центром исследований во имя мира (Хорватия), Хельсинкским фондом прав человека (Польша), Венгерским союзом гражданских свобод, Венгерским Хельсинкским комитетом, Комитетом юристов за права человека (Yucom, Сербия), Домом прав человека в Загребе и Фондом домов прав человека.

Доклад поддержали все НПО-члены ДПЧ в Белграде (Белградский центр по правам человека, «Гражданские инициативы», Хельсинкский комитет по правам человека в Сербии, Комитет юристов за права человека (Yucom), Центр практической политики), а также следующие НПО-члены ДПЧ в Загребе: В.а.В.е. («Будь активна, будь эмансипирован»), Центр исследований во имя мира, Хорватская платформа международной гражданской солидарности (CROSOL) и Центр по работе с прошлым Documenta.

Лицензия Creative Commons, Фонд Домов прав человека, Осло (Норвегия) и Женева (Швейцария), Дом прав человека в Загребе (Хорватия), ноябрь 2017 г.

Авторская работа лицензирована согласно правилам Creative Commons: Attribution-Non Commercial-No Derivs 3.0 Unported License. Данное издание можно цитировать, копировать, распространять и создавать на его основе производные работы с условием, что:

1. будет указано авторство в виде ссылки на Фонд Домов прав человека (ФДПЧ);
2. издание не будет использоваться в коммерческих целях.

## Центр исследований во имя мира

[www.cms.hr/en](http://www.cms.hr/en)

Организация-член Дома прав человека в Загребе. Центр вырос из различных форм прямого миротворчества в Западной Славонии, официально учрежден в 1996 году. Располагает обширным опытом в области изучения различных направлений публичной политики и их влияния на ксенофобию, расизм, национальную ненависть и безопасность человека. Основное внимание в своей работе уделяет расширению прав и возможностей физических лиц и их объединений в сфере миротворчества – как на уровне местного сообщества, так и в более широком контексте: путем стимулирования диалога и содействия ненасильственным методам деятельности. Базовый принцип – просвещение ради изменений в обществе.

## Хельсинкский фонд по правам человека (Польша)

[www.hfhr.pl/en](http://www.hfhr.pl/en)

Основан в 1989 году. Продвигает формирование культуры, строящейся на уважении свободы и прав человека в Польше и за рубежом. Проводит образовательные и юридические программы, а также международный кинофестиваль «Watch Docs. Права человека в кино». В рамках юридической программы Фонд осуществляет мониторинг законодательного процесса в области правосудия в Польше, а также интенсивные юридические меры воздействия и стратегические тяжбы.

## Венгерский союз гражданских свобод

[www.tasz.hu/en](http://www.tasz.hu/en)

Союз осуществляет мониторинг законодательства, занимается стратегическими тяжбами, просвещением общества, информационными кампаниями в СМИ. Основная деятельность Центра направлена на защиту прав граждан от незаконного вмешательства со стороны власти имущих, в частности, по вопросам, связанным с правами пациента, правом на самоопределение, защитой частной информации, свободой слова, политическим представительством, а также с политикой в области ВИЧ/СПИД.

## Венгерский Хельсинкский комитет

[www.helsinki.hu/en](http://www.helsinki.hu/en)

Основан в 1989 году. Стоит на страже человеческого достоинства и принципа правового государства путем применения юридических и информационных методов адвокатирования (защиты общественных интересов). Основная деятельность направлена на защиту правового государства, прав беженцев, мониторинг работы правоохранительных органов, защиту прав заключенных под стражу.

## Yucom (Комитет юристов за права человека)

[en.yucom.org.rs](http://en.yucom.org.rs)

НПО-член Дома прав человека в Белграде. Добровольная экспертная неправительственная организация, основанная в 1997 году. Члены организации – профессиональные юристы. В своей работе по информированию общества, формированию и проведению гражданских инициатив, оказанию помощи жертвам правонарушений Комитет отстаивает принципы правового государства и соблюдения прав человека.

## Дом прав человека в Загребе

[www.kucaljudskihprava.hr/en](http://www.kucaljudskihprava.hr/en)

Дом прав человека в Загребе выступил в качестве координатора данного доклада. Дом в 2008 году открыли шесть НПО, объединенные стремлением к защите и продвижению прав человека и основных свобод. По всем направлениям работы – проведение исследований, мониторинг, публичное адвокатирование и образование в области международных и региональных инструментов защиты прав человека – Дом занимается защитой, содействием, развитием и поощрением прав человека и основных свобод. С 2012 года Дом прав человека выполняет роль учебного центра по социальному развитию в сфере защиты и продвижения прав человека.

## Фонд Домов прав человека (ФДПЧ)

[www.humanrightshouse.org](http://www.humanrightshouse.org)

ФДПЧ был задействован в координации и разработке первичной версии доклада, а также благодаря помощи доноров финансировал издание. ФДПЧ защищает правозащитников и правозащитные организации, расширяет их возможности и оказывает им поддержку. В этих целях ФДПЧ объединяет организации в Дома прав человека, а эти Дома – в международную сетевую структуру. Совместно с партнерскими организациями ФДПЧ продвигает свободу собраний, объединений и выражения мнений, а также право быть правозащитником, чтобы как отдельные лица, так и организации могли свободно и открыто работать на благо защиты и расширения прав человека на Родине и во всем мире.

На сегодняшний день уже в 12 странах мира независимые правозащитные организации вместе работают в 15 Домах прав человека. Дома распределены по регионам: Восточная Европа, Западная Европа, Кавказ, Балканы. Сам ФДПЧ находится в Осло, функционирует также бюро Фонда в Женеве и представительства в Брюсселе и Тбилиси.

# Содержание

<b>Побороть нелиберальную узурпацию демократии</b>	6
<b>Традиционные ценности и нелиберальные тенденции</b>	8
<b>Анализ нелиберальных правительств на конкретных примерах</b>	12
<b>Права человека и правовое государство</b>	14
<b>Гражданскому обществу на заметку: практические и стратегические советы</b>	40
<b>Заложить основы для сопротивления</b>	53

# Побороть нелиберальную узурпацию демократии

Вступительное слово: Миклош Харати

В последние годы на разных материках многие страны, где демократия была установлена недавно, не устояли перед эпидемией принятия законов, направленных против гражданского общества. Эти законы разрабатываются для ужесточения условий проведения независимой от властей гражданской деятельности. Пример Кремля оказался заразительным и дал начало новой законодательной моде международного масштаба. Моде, карающей граждан разных государств за попытки объединения ради благого дела, запрещающей международную поддержку некоммерческой гражданской активности или низводящей получателей такой поддержки до ранга «иностраных агентов».



Изменения могут привести лишь оставшиеся неподконтрольные общественные силы с хорошими международными связями, живое и подвижное гражданское общество

Распространение подобных ограничительных законодательных требований четко свидетельствует о деградации недавно установленного либерального конституционализма в сторону нелиберального либо просто авторитарного правления. Это не просто побочное действие – кампания против «неофициальных» общественных объединений является частью зачистки поля для нелиберальных сил. Это стремление превратить демократию из действительной формы работы, основывающейся на сотрудничестве

и плюрализме мнений, в простое прикрытие совсем другой игры, в которой правила устанавливаются победителем.

Нелибералы делают это не без причины. Ведь гражданская активность – это та энергия, которая поддерживает и воспроизводит свободу в обществе. Деятельность граждан – это и начало демократии, и самый сладкий ее плод. Когда ее преднамеренно подрывают, цинично поносят либо даже объявляют вне закона, это означает, что власти хотят не позволить доносить информацию до остальной части общества и осуществлять контроль над властью.

Мы должны помнить, что только независимое гражданское общество может эффективно выполнять две вышеобозначенные роли.

Поскольку популистский захват власти «демократически» оправдан («ведь у нас есть выборы!»), общество не всегда сразу осознает, какую важность для нелиберального поворота представляют нападки на гражданское общество. Заткнув рот защитникам общественного интереса, можно спокойно продолжать в том же духе и приступать к нижеследующему:

отмена гласности при использовании бюджетных средств; подчинение всех ветвей власти органам власти исполнительной; системное вмешательство в работу автономных структур власти; укрощение системы правосудия; сворачивание прав на свободу собраний, объединений, плюрализма СМИ.

Нетерпимость нелибералов к независимому гражданскому обществу я предлагаю расценивать серьезно. Когда нелиберальные правители ставят на НПО клеймо иностранных агентов, они не просто хотят уйти от критики с помощью националистической идеологии. Они хотят, чтобы граждане не считали правительство обычными

временными и несовершенно совершенными представителями народа, а буквально отождествляли власть с народом. Любая же неподконтрольная властям активность в таком случае

подлежит искоренению как чуждая или даже вражеская.

Поэтому давайте соответствующим образом и реагировать. Не сломленные властями НПО, как институт гражданской силы, наряду с плюралистическими СМИ представляют передний край борьбы за свободу в обществе. К сожалению, при нелиберальном режиме традиционный политический процесс уже не может справиться с системным искажением правил конкуренции, возродить систему сдержек и

противовесов. Этими гарантиями популисты-нелибералы и автократы сначала воспользовались, чтобы взобраться на вершину, а потом стали разрушать барьеры, предусмотренные для предотвращения абсолютной власти.

Откуда ожидать помощи, если экономика превращена в феодальные владения для «своих», политические партии – в парламентский «наполнитель», масс-медиа – в декорации предрешенных выборов? Изменения могут принести лишь оставшиеся неподконтрольные общественные силы с хорошими международными связями, живое и подвижное гражданское общество со своими стратегиями работы с населением, в которой чем дальше, тем больше задействуется интернет.

Следует подчеркнуть, что в нашем все более сетевом и цифровом обществе борьба за свободу гражданского общества и борьба за свободу СМИ становятся практически одним и тем же. Тяжело разделить, что больше нервнует нелиберальных правителей: «выкопанные» независимой организацией неудобные для властей факты или способность той же организации донести свои открытия до общественности в обход захваченных властями традиционных СМИ? Алексей Навальный в России или Мартон Гуляш в Венгрии в рамках своей гражданской деятельности фактически заново изобрели общественное вещание, тем самым открыв и перспективу изобретения новой, пост-нелиберальной демократии.

Одним из основных орудий нелибералов является слоган «внутренних дел», когда понятие суверенитета используется для того, чтобы ограничить решение дел мирового масштаба узкими территориальными рамками отдельных государств. Вспомните законы, направленные на создание

внутригосударственных отделений всемирной интернет-сети или просто на остановку роста ее широкополосного диапазона.

Нелиберальные режимы ведут борьбу против любых форм международной общности гражданских устремлений на двух уровнях. Уровень первый – это, как ни странно, межправительственные структуры и инстанции. На подобных международных площадках они прекрасно находят общий язык с властями других стран, которые хотят похоронить проклятый интернационализм. Но на внутреннем фронте борьбы их мобилизационная риторика противоречит их же возвышенным доводам, используемым на международных форумах. Перед своей домашней аудиторией нелиберальные правители предстают обычнейшими националистами-популистами. Тут их мастерство состоит в умении раздуть и вооружить взрывоопасную силу древних базовых инстинктов: стремления к национальному или религиозному превосходству и страха перед чужаками.

Поэтому все поборники гражданской свободы на международном уровне должны помнить, что стоит на кону: судьба универсальных прав человека и, в конце концов, гарантии мира. Сегодня как никогда актуальна концепция философа-затворника из Кёнигсберга (ныне Калининграда) Иммануила Канта. Его тройная формула «вечного мира» гласила, что для триумфа мира во всем мире недостаточно построения демократии во всех странах. Для достижения этой цели не хватит даже международного альянса демократических стран. Третьей и окончательной гарантией мира, по его утверждению, должны стать обязательные для выполнения международные гарантии прав человека.

Вот мы и увидели, как возникла

новая Берлинская стена в виде законодательства об «инагентах». Разделение теперь не железобетонное, а правовое. Но функция его та же: уничтожить неделимость прав человека, провозглашенное международным сообществом после Второй мировой войны. По сути, являющуюся основным уроком, после этой войны вынесенным.

Я надеюсь, что данный доклад поможет нам глубже осознать принцип, лежащий в основе гражданского общества: свобода на базе мира как внутри страны, так и на всей планете. И более осознанно сопротивляться поползновениям нелиберальных сил к узурпации демократически избираемой власти – опять же, у себя на Родине и во всем мире.



*Miklos Harasti*

Миклош Харасты

Миклош Харасты – венгерский писатель, академик, активный правозащитный деятель. На данный момент – спецдокладчик ООН по правам человека в Беларуси.

Фото: Центрально-Европейский университет

# Традиционные ценности и нелиберальные тенденции

Политические решения, вызывающие болезни демократии

Мы хотим жить в мире, в котором и у отдельных лиц, и у общественных объединений есть возможность свободно и открыто действовать на благо защиты и продвижения прав человека внутри страны и за рубежом.

Десятилетие надежды, т.е. 90-е годы, принесло расширение возможностей для гражданского общества и правозащитников. Процессу поспособствовали власти многих государств: в их МИДах открылись отделы по правам человека, во внешней политике появился компонент продвижения прав и поддержки гражданского общества.

В течение последних нескольких лет в ряде стран, где функционируют Дома прав человека, началась волна систематических нарушений свободы собраний и ассоциации, что дало старт «глобальному наступлению» на правозащитные НПО<sup>1</sup>.

Работе правозащитников во все большем количестве стран мешает нарастающая необходимость защищаться от нападок, таких как словесные или физические нападения, слежка, угрозы, клеветнические кампании. Притеснения правозащитников

идут параллельно с мерами, направленными на содействие так называемым «традиционным ценностям»<sup>2</sup> или построение «демократии нелиберального типа».

Государства, выступающие за традиционные и нелиберально-демократические ценности, на самом деле стремятся свои собственные культурные нормы и особенности возвысить над международным правом и стандартами, тем самым подрывая принцип универсальности прав человека. Это не просто нелиберальная политика – это болезнь демократии.

Когда демократической стране нездоровится или когда в ней берет верх принцип «традиционных ценностей», государство или негосударственные субъекты получают возможность подавления мнения неугодных в целях защиты собственных интересов. Ограничения на использование фундаментальных свобод направлены на подавление тех, кто критикует власти за ущемление в правах определенных категорий населения. Они же помогают заткнуть рот требующим изменений в политике, противоречащей обязательствам в области прав

человека, и подорвать авторитет обличающих нарушения прав человека за границей или на уровне международных органов, таких как Европейский суд по правам человека.

В таких государствах правозащитников винят в действиях, направленных якобы против национальных интересов. Нелиберальные власти стремятся вбить клин между правозащитниками и остальным обществом. Стигматизация в глазах общественности усложняет процесс привлечения новых квалифицированных кадров и экспертов в правозащитные организации.

Также такими государствами приветствуется и поддерживается, в том числе за счет бюджетных средств, создание менее критически настроенных НПО. Независимые НПО в таких условиях вытесняются на второй план, а провластные (ГОНГО) всячески легитимизируются. Нередко «собственные» организации учреждаются политическими деятелями, членами правительства или парламентариями и ими же иногда управляются параллельно с политической деятельностью.

<sup>1</sup> Термин впервые использован здесь: [“Human rights groups face global crackdown ‘not seen in a generation.’”](#) The Guardian, 26 августа 2015 г.

<sup>2</sup> Российской Федерацией понятие «традиционных ценностей» в Совете ООН по правам человека было введено в использование в 2009 году, а некоторые страны Европы взяли на вооружение аргумент, что их демократия строится не по «западной» модели.



ГОНГО с течением времени берут верх, так как перед ними открываются все двери. Их же отправляют и на международные площадки, где они могут распространять свои взгляды.

В течение последних лет правозащитные организации Венгрии, Польши, Сербии, Хорватии могли беспрепятственно продвигать права человека для всех. Эти страны - государства, сдержек и противовесов. Все это совсем недавно резко изменилось, что мы и фиксируем в данном докладе.

Годами наблюдая за развитием системы в Венгрии и Польше, мы были уверены, что нам удалось повысить число стран, где права человека можно свободно и открыто продвигать и защищать. Оказалось, что эти страны, которые недавно представлялись образцово-показательными примерами гладкого перехода к демократии в Европе, вскоре стали предметом озабоченности целого ряда европейских институтов:

- В рамках процедур всех независимых органов и механизмов ООН и Совета Европы по вопросам прав человека при рассмотрении ситуации в Польше и Венгрии были выявлены проблемные аспекты. В докладе указываются ссылки на многие из этих замечаний.
- В феврале 2016 года Европейская комиссия начала диалог с Польшей в рамках процедуры «Правовое государство», по результатам которого было выработано Заключение. После этого Комиссией были приняты две рекомендации, относящиеся к Конституционному суду,

в которых говорится о «систематической угрозе правому государству в Польше».

- Несколько резолюций о положении в Венгрии и Польше принял Европейский парламент.

И польские, и венгерские власти систематически игнорировали или отвергали мнения внешних экспертов как политически мотивированные, предвзятые, направленные на вмешательство в их внутренние дела. Отклонены были и заключения самого авторитетного независимого экспертного органа Европы в области законодательства – Европейской комиссии за демократию через право при Совете Европы, известной под названием Венецианской комиссии<sup>3</sup>.

Как и все нелиберальные правительства, власти этих стран победили на выборах. Нередко их электоральные победы строились на злонамеренных кампаниях в отношении притесняемых групп и меньшинств, а также на обещаниях улучшения благосостояния, повышения социальных пособий, пенсий, уровня жизни. По их утверждениям, благодаря их приходу к власти «народ стал жить лучше». Они и далее утверждают, что их победа на выборах оправдывает их политику и что именно этой политики от них ждут люди. Зачастую нелиберальные власти злоупотребляют парламентским большинством, не соблюдают правила законодательного процесса и для продвижения своей политики принимают решения без консультаций с другими субъектами.

Данный доклад служит уникальным сборником исследовательской работы, ноу-хау и практики правозащитных НПО, годами работавших рука об руку. Мы хотим найти в себе силы сбить волну нелиберализма в Европе и поддержать тех, кто встает на борьбу за основные свободы и правовое государство в болевших демократиях. Доклад станет новым орудием в нашем непрекращающемся деле.

<sup>3</sup> "Poland's Kaczynski calls EU democracy inquiry 'an absolute comedy,'" Reuters, 22 декабря 2016 г.; "Despite Venice Commission review, Hungary passes foreign-funded NGO law," International Justice Resource Center, 13 июня 2017 г.

# «Нелиберальная демократия» и «заболевшая демократия»

НПО, участвовавшие в разработке доклада, столкнулись с трудностями при определении типа политического режима, установившегося в Венгрии, Польше, Сербии и Хорватии. Было решено, что этот режим нельзя назвать просто «нелиберальной демократией».

Понятие «нелиберальной демократии» или «демократии нелиберального типа» не ново. Оно возникло в 1990-х годах и употреблялось в отношении демократически избранных властей, для которых «в порядке вещей было игнорировать конституционные пределы своей власти и лишать граждан их базовых прав и свобод», как в те времена в своей статье, ставшей эталоном определения «нелиберальной демократии», писал Фарид Закария<sup>4</sup>.

Новизна в том, что сейчас по следам описанных Ф. Закарией нелиберальных режимов – Перу, Палестинской национальной администрации, Сьерра-Леоне, Пакистана, Филиппин, тогда еще и Словакии – последовали страны, бывшие образцом успешного перехода к демократии.

В июле 2014 года, выступая перед посетителями летнего «Свободного университета» и участниками студенческого лагеря в Балваниосе, венгерский премьер-министр Виктор Орбан заявил буквально следующее: «новое государство, которое мы строим в Венгрии – это нелиберальное государство, государство нелиберального типа»<sup>5</sup>. В Венгрии и Польше властям удается преподнести «нелиберальную демократию» как демократию «консервативную», как будто либерально-демократические ценности – это политика левого толка. Они же навязывают мысль, что эту якобы левацкую политику привносят иностранные агенты, будь то

Еврокомиссия, зарубежные НПО или фонды.

Авторы доклада решили такие демократические государства называть «больными» или «заболевшими», а их власти – «нелиберальными». В результате деятельности нелиберальных правительств государства, ранее бывшие состоявшимися демократиями, заболевают. Подобные правительства, как демонстрируется в данном докладе, на самом деле угрожают самим основам функционирующих демократических обществ, таким как правовое государство, разделение властей, соблюдение прав меньшинств, основные свободы. Они заявляют о демократическом характере своей власти, ссылаясь на результаты выборов. Но демократия – это не только выборы.

Старший редактор азербайджанского информационного агентства Turan Мехман Алиев предлагал другой вариант – вообще больше не называть эти страны демократическими: «Если не соблюдаешь один критерий, то попадаешь в разряд авторитарных стран, а не в разряд демократии, либеральной или нелиберальной. Если государство переходит грань, его нужно остановить»<sup>6</sup>. Но все же пока нельзя приравнивать нелиберальные правительства в таких странах к властям Азербайджана, Беларуси или России.

Мы считаем, что лучше всего в таком случае подходит понятие «болезни» демократии.



4 Fareed Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy," Foreign Affairs, November-December 1997.

5 Выступление премьер-министра Виктора Орбана (Prime Minister Viktor Orbán's Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp), 26 июля 2014 г.

6 Заявление Мехмана Алиева на Ассамблее Домов прав человека в 2016 г. См.: HRHF, "How can we resist illiberal democracy and populism?" 24 ноября 2016 г.



Выступления общественности в апреле 2017 года против поправок в венгерский закон о высшем образовании, нацеленных против Центрально-Европейского университета. Несмотря на сопротивление, призывы и осуждения, в июне 2017 года поправка была принята. Фото: солидарность с ЦЕУ.

# Анализ нелиберальных правительств на конкретных примерах

Основывается на долгосрочном изучении ситуации с правами человека в рассматриваемых странах

## Цель анализа

В рамках данного исследования, в основу которого легли результаты ознакомительной миссии Фонда Домов прав человека (ФДПЧ) в Хорватию и Сербию с 4 по 7 июля 2016 года, рассматривается ситуация в Венгрии, Польше, Сербии и Хорватии. Позднее результаты миссии обсуждались на Ассамблее Домов прав человека 2016 года, проводившейся Домом прав человека (ДПЧ) в Белграде 24 ноября 2016 г.<sup>7</sup> После Ассамблеи в Белграде была сформирована группа заинтересованных НПО, которые должны были организовать проведение ситуационного анализа отобранных примеров (кейс-стади) и обеспечить распространение результатов и адвокатиование.

Ситуационный анализ готовился в надежде обрести ясность касательно траектории развития событий в изучаемых странах, находящихся под руководством нелиберальных правительств. За исключением Хорватии, где сформировавшаяся после выборов в ноябре 2015 года Коалиция патриотов распалась шесть месяцев спустя, во всех этих странах (которые не так давно считались примерами успешной демократизации) избранные власти взяли последовательный курс на построение и укрепление системы нелиберального толка, угрожающей

самой сути демократии.

По мере того, как построение данной системы набирает обороты, настоящий анализ призван, в первую очередь, дать характеристику тактическим схемам нелиберальной демократии с точки зрения прав человека. Во всех четырех странах мы видим, как и на политическом, и на практическом уровнях имеет место эрозия правового государства, сворачиваются права человека и основные свободы, не соблюдаются права меньшинств.

На основе воодушевляющего успеха хорватского гражданского общества и независимых СМИ в 2016 году, а также опыта НПО, участвующих в исследовании, в анализ включены передовые наработки, которые могут применяться правозащитными НПО для оказания сопротивления нелиберальным правительствам и более успешного противостояния болезням демократии. Не претендуя на исчерпывающий список возможных средств, мы, наоборот, надеемся, что приведенные примеры надлежащей практики побудят других к действию, способствуют дискуссии и размышлению о том, как НПО могут внести свой вклад в выздоровление демократической системы. Мы надеемся, что анализ можно будет использовать в двух плоскостях:

1. Как источник информации для гражданского общества о намерениях нелиберальных правительств и идей о возможных способах сопротивления.
2. Как инструмент адвокатиования, как внутреннего, так и на международном уровне, особенно на уровнях Совета Европы и Европейского союза.

## Методология

Координатором исследования стал Дом прав человека в Загребе при участии следующих НПО: Венгерский союз гражданских свобод, Венгерский Хельсинкский комитет, Хельсинкский фонд по правам человека, Центр исследований во имя мира, Yucop (Комитет юристов за права человека) и Фонд домов прав человека.

Все НПО-участницы исследования в своих странах являются авторитетными организациями, располагающими обширными экспертными знаниями и долгосрочным опытом в области защиты и расширения сферы применения прав человека. Некоторые из них преуспели в противостоянии нелиберальным правительствам (Хорватия), у других накоплен продолжительный опыт работы в условиях болеющей демократии

<sup>7</sup> Фонд ДПЧ (HRHF, "[How can we resist illiberal democracy and populism?](#)"), 24 ноября 2016 г.

## Анализ нелиберальных правительств на конкретных примерах



Дискуссия, посвященная нелиберальной демократии, автократии и популизму, на Ассамблее Домов прав человека в здании Дома прав человека в Белграде в ноябре 2016 года. Слева направо: Эмин Милли (Азербайджан), Данута Пшивара (Польша), Милан Антониевич (Сербия), Эстер Полгари (Венгрия), Иван Новосел (Хорватия). Фото: Дом прав человека в Белграде.

(Венгрия). Именно их работа, взаимоотношения, готовность делиться информацией помогли сформировать фундамент доклада.

В ходе подготовки исследования прошло два семинара, в ходе которых НПО-участницы свели воедино имеющиеся у них сведения, обменялись источниками и обсудили самые успешные наработки:

- 3-5 мая 2017 г.: семинар в Варшаве (Польша), организатор – Хельсинкский фонд по правам человека;
- 7-9 июня 2017 г.: семинар в Женеве (Швейцария), приуроченный к XXXV сессии Совета по правам человека, организатор – Фонд домов прав человека.

Анализ построен на информации из первых уст и исследовательской работе НПО-участниц из четырех стран. Он дает возможность ознакомиться с реальностью разных стран, оценить ситуацию с разных национальных

точек зрения. Информация и примеры из Хорватии в основном относятся к 2016 году, т.е. к периоду работы правительства, возглавляемого Хорватским демократическим содружеством. В отчете исследования не так много конкретных примеров, посвященных ситуации в Сербии. В основном это обусловлено иным характером политической реальности в стране. Как показывают результаты проведенного анализа, несмотря на выявленные сходства, в Сербии имеет место другая форма нелиберального правительства, которое стремится угодить европейским партнерам, а не ссориться с ними, как в Венгрии и Польше.

Проекту очень помогла информация, накопленная в рамках проекта «Руководящие принципы разработки отчета о тенденциях нелиберальной демократии в Словении, Хорватии, Латвии и Польше», предоставленная Центром исследований во имя мира.

Вторичными источниками, обогатившими доклад, стали

прецедентное право ЕСПЧ, документы и доклады НПО и межправительственных организаций, таких как ОБСЕ, БДИПЧ, Совет Европы и ООН, а также научные труды и информация в прессе.

В подкреплении информации источниками и в других аспектах составления доклада разработчики руководствовались высочайшими профессиональными стандартами. На все источники приводятся ссылки. Вся информация цитируется по состоянию на 30 июля 2017 года.

Анализ публикуется на английском языке и переводится на венгерский, польский, сербский, хорватский и русский языки.

# Права человека и правовое государство

Тактические схемы манипуляций и ущемления основных прав, применяемых в условиях нездоровой демократии

На парламентских выборах в Венгрии в 2010-ом и в Польше в 2015 годах победу с крупным отрывом одержали, соответственно, партии «Фидес» и «Право и справедливость» (PiS). Эти партии воспользовались полученным парламентским большинством для укрепления исполнительной власти и подчинения власти законодательной в обход демократических процедур консультаций, переговоров и построения консенсуса, а также для уничтожения гарантий разделения и ограничения ветвей власти. «Фидес» вместе с партнером по коалиции KDNP (христианскими демократами) выиграл большинство в две трети голосов, что позволило новому правительству изменить конституцию. PiS такого большинства в Польше не получил, поэтому решил выхолостить институты, обеспечивающие функционирование конституционных гарантий и системы сдержек и противовесов, в частности Конституционный суд.

После хорватских выборов в ноябре 2015 года большинство в парламенте не получила ни одна из партий, что не позволило Хорватскому демократическому содружеству (HDZ) развернуться на полную мощь. После кампании, сконцентрированной на миграционном кризисе, HDZ выиграла относительное большинство в виде 59 из 151 места в парламенте, обогнав ранее правивших

социал-демократов. В декабре она сформировала хрупкую коалицию с партией «Мост», занявшей третье место. Работу этой коалиции шесть месяцев спустя оборвал вотум недоверия.

В Сербии после нескольких все более успешных для него выборов ко власти пришел Александр Вучич, служивший министром путей сообщения в правительстве при Слободане Милошевиче и ранее состоявший в Радикальной партии, выступавшей за Великую Сербию. Находясь во главе Сербской прогрессивной партии (СНС), он сначала в 2012 году в правительстве Дачича занимал должность вице-премьера, а после парламентских выборов 2014 года и досрочных выборов, созванных в 2016 году, на обоих из которых большинство завоевала СНС, стал премьер-министром. В 2017 году он триумфировал на президентских выборах. Хотя должность Президента в Сербии скорее символическая, являясь главой и государства, и правящей партии, имеющей большинство в парламенте, Вучич утвердил контроль СНС над всем законодательным процессом и управлением страной. Что касается проводимой политики, Вучич смог найти баланс между обязательствами по вступлению в ЕС и националистической пророссийской линией. В Сербии не было попыток разрушения конституционного

строения. Основные сложности связаны с унаследованными структурными прорехами, хрупкостью институтов и темпом реформ по перенесению европейского законодательства. Потенциально опасный аспект заключается в том, что вступление в ЕС в определенный момент потребует внесения поправок в конституцию. Важно позаботиться об обеспечении всех необходимых гарантий, в том числе о независимом контроле над процессом с соответствующими механизмами воздействия.

В этой главе рассматривается, какое влияние вышеперечисленные правительства в своих различных конфигурациях власти оказали на правовое государство и права человека в своих странах.

## Тирания большинства

Злоупотребляя имеющимся большинством, нелиберальные правительства занимаются манипуляциями с нормами законодательства, тем самым подрывая функционирование институтов и создавая угрозу для состоятельности основ демократии.

Власть большинства не абсолютна: в демократическом государстве она сдерживается системой институтов, в частности, правовым государством (верховенством права) и разделением властей. В Польше и Венгрии

правящие партии, меняя законы в скоростном режиме, переписывая процедуры, отвергая результаты экспертиз, не проводя надлежащие слушания и дискуссию с обществом, воспользовались перевесом в парламенте для деконструкции ряда опор демократического государства, что создает риск глубинных изменений всего политического строя.

В Венгрии контролируемое супербольшинство позволило правящей партии принять новую конституцию в ослабленном виде, одновременно расширив применение конституционных законов и обеспечив собственный контроль над многочисленными сферами общественно-политической жизни. В частности, был наложен запрет на бродяжничество, введено пожизненное заключение без права на условно-досрочное освобождение, брак определен только как союз мужчины и женщины. В своем Заключении о новой конституции Венецианская комиссия отметила, что «чем больше политических решений выносятся за пределы достижимого для простого большинства, тем меньшее значение будут иметь выборы, которые будут происходить в будущем, и тем больше возможностей будет у большинства в две трети голосов увековечить свои политические предпочтения и цементировать правовой уклад государства. Когда конституционными законами предусматриваются не только основополагающие принципы, но и очень конкретные, подробные правила по определенным вопросам, возникает угроза для самого принципа демократии»<sup>8</sup>.

В Польше конституцию не трогали, но правящей партии с помощью

правовых актов более низкого уровня удалось обойти Конституционный суд и его функции как гаранта конституции и правового государства, что позволило парламенту протолкнуть новое законодательство по таким деликатным темам как СМИ, а также о полномочиях прокуратуры и судебной власти без реальной проверки их соответствия конституции.

### **Польша: захват Конституционного суда**

Практически сразу после парламентских выборов в октябре 2015 года новое большинство начало проводить законодательные изменения, имеющие непосредственные последствия для разделения властей и подрыва независимости судебной власти, в частности Конституционного суда.

Следует признать, что конституционный кризис начался еще до выборов – тогда свои назначения судей Конституционного суда продвигали уходящие власти и делали это таким образом, что их критиковала не только оппозиция, но и гражданское общество<sup>9</sup>. Но нынешнее большинство этот кризис только усугубило. После избрания пришедшие к власти силы уже приняли шесть разных законов, усложняющие работу Суда и меняющие механизмы назначения новых судей.

На первом заседании в ноябре парламент отменил поправку, внесенную предыдущим сеймом, и принял постановления об аннулировании назначения на должность судей, состоявшегося перед выборами. Были изменены сроки выдвижения кандидатов. В ходе парламентских прений была

высказана идея о необходимости изменения новым парламентом состава Конституционного суда из-за «политической предвзятости» последнего. Необходимость реформирования Суда объяснялась тем, что этого требует проведение политических реформ, запланированных новым парламентским большинством. 1 декабря 2015 года было выдвинуто пять кандидатур в судьи. На следующий же день их утвердили.

15 декабря другим проектом поправки в Акт о Конституционном трибунале были представлены гораздо более обширные изменения относительно функционирования Суда. В частности, предлагалось, чтобы постановления Суда принимались большинством в две трети голосов, что противоречит конституции; чтобы все дела рассматривались всеми судьями Суда в полном составе, а если производство по нынешним делам ведется в рамках малых палат, их следует переназначить и производство начинать заново; чтобы по инициативе министра юстиции или Президента против судьи можно было начать дисциплинарное разбирательство. Поправки были приняты 22 декабря без каких бы то ни было консультаций с общественностью. Позднее, в июле 2016 года, был принят целый новый закон о Конституционном суде, которым далее сворачивались независимые функции Суда и размывался принцип разделения властей.

По представлению оппозиционных партий и Уполномоченного по правам человека конституционность всех этих актов законодательства стала предметом рассмотрения Конституционного суда. Рассмотрев поправку, позволившую

<sup>8</sup> Венецианская комиссия, Заключение о новой конституции Венгрии (Venice Commission, Opinion on the new constitution of Hungary), 20 июня 2011 г., [CDL-AD\(2011\)016, para. 24](#).

<sup>9</sup> 8 октября 2015 года на основании поправки, незадолго до этого внесенной в Акт о Конституционном трибунале, уходящий парламент под руководством основной силы правящей коалиции «Гражданская платформа» (PO) назначил пятерых новых судей Конституционного суда – вместо троих, срок которых истек 6 ноября (то есть после выборов), и двоих, полномочия которых заканчивались в декабре. Судей назначала партия, которая, как показывали опросы, проиграет предстоящие выборы. Хельсинкский фонд по правам человека выразил резкий протест по поводу этой поправки, подчеркнув, что и сами назначения противоречат конституции.

предыдущему правящему большинству назначить пять судей подряд, Трибунал постановил, что сейм имеет право назначить ровно столько судей, сколько требуется для замены предыдущих судей, срок которых истек при полномочиях данного сейма. В марте 2016 года Трибунал вынес постановление по закону о функционировании Трибунала, принятому в декабре 2015 года. Акт был признан полностью антиконституционным из-за нарушений принципов разделения и баланса ветвей власти, независимости органов судебной власти от других ветвей, независимости судей, принципа добросовестности и эффективности работы государственных органов. В августе 2016 года были признаны противоречащими конституции еще несколько положений Акта, принятых в июле того же года. Правительство проигнорировало мартовское и августовское решения Суда и отказало в их публикации. В августе 2016 года прокуратура возбудила уголовное дело против председателя Конституционного трибунала за «злоупотребление властью» в связи с непозволением приступить к исполнению обязанностей трем судьям, назначенным на должность новым парламентом в декабре 2015 года.

В декабре 2016 года принято еще три акта о статусе судей и формировании суда, направленных на дальнейшее укомплектовывание Суда сторонниками PiS и действующих властей, а также дающих шанс правящему большинству назначить и нового председателя Суда. 19 декабря 2016 года истек срок полномочий

предыдущего председателя. На следующий день Президент назначил исполняющую обязанности председателя из числа судей, выдвинутых парламентом нынешнего созыва, которая сразу же провела заседание Общего собрания судей Конституционного суда, на котором была назначена председателем.

По вопросу о конституционном законодательстве Венецианская комиссия вынесла два заключения.<sup>10</sup> В Заключении об акте, который был принят в июле 2016 года, она постановила, что «польский парламент взял на себя полномочия пересмотра конституции, которыми он, функционируя в качестве обычного законодательного органа и не имея большинства, необходимого для внесения поправок в конституцию, не обладает. Данные проступки, как рассматриваемые по отдельности, так и в комплексе, свидетельствуют о том, что вместо того, чтобы устранить препятствия для вывода Конституционного трибунала из сложного положения, в котором он оказался, парламент и правительство по-прежнему оспаривают полномочия Трибунала в качестве окончательного арбитра по вопросам конституционного правосудия и эти полномочия присваивают себе. Они не ищут решение на основе конституции и решений Трибунала, а создают новые помехи для эффективного функционирования Трибунала и предпринимают действия по разрушению его независимости. Затянув конституционный кризис, они препятствуют Конституционному трибуналу в отправлении его функций и конституционной роли

гаранта демократии, правового государства и прав человека»<sup>11</sup>. Озабоченность по этому поводу высказывалась и Комитетом ООН по правам человека<sup>12</sup>.

### Венгрия: переформирование конституционного строя

Воспользовавшись большинством в две трети голосов в парламенте, в 2011 году правительство добилось введения новой конституции – Основного закона. Преобладание в конституции положений об использовании конституционных законов, в том числе в сферах, обычно регламентируемых обычными актами законодательства (на конституционные законы в конституции имеется более 50 ссылок), а также последующее фактическое принятие этих конституционных законов в большом количестве привели к существенным изъянам в принципе правового государства. В Заключении о новой конституции Венгрии<sup>13</sup> Венецианская комиссия выразила обеспокоенность по ряду вопросов, в том числе указав на проблематичность с точки зрения и конституции, и обычных актов законодательства расширенного применения конституционных законов, принятие и изменение которых требует двух третей голосов в парламенте. В частности, было отмечено, что к регламентированию с помощью конституционных законов был отнесен длинный список тем, которые следует регулировать обычными законами и простым большинством, например, законодательство о семье, социальной политике, налогообложении<sup>14</sup>.

10 Заключение о поправках в Акт от 25 июня 2015 г. о Конституционном трибунале Польши (Opinion on the Amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland), 11 марта 2016 г. (CDL-AD (2016) 001); Заключение об Акте о Конституционном трибунале (Opinion on the Act on the Constitutional Tribunal), 14 октября 2016 г. (CDL-AD (2016) 026).

11 Заключение об Акте о Конституционном трибунале, 14 октября 2016 г. (CDL-AD (2016) 026), paras. 127-128.

12 Комитет по правам человека, Итоговые наблюдения о седьмом периодическом докладе Польши (Human Rights Committee, concluding observations on the seventh periodic report of Poland), приняты 31 октября 2016 г., UN Doc. CCPR/C/POL/CO/7, para. 7.

13 Заключение о новой конституции Венгрии, июнь 2011 г. CDL-AD(2011)016, paras. 24-27.

14 Ссылка давалась на следующие статьи: I (3) – о защите семьи; VII (3) – о подробных правилах функционирования церквей; VIII (4) – о подробных правилах функционирования и финансового управления политических партий; IX – о подробных правилах касательно свободы СМИ и органа, контролирующего услуги СМИ, продукцию прессы и рынок телекоммуникационных услуг; XXIX (3) – о подробных правилах касательно прав национальностей, проживающих на территории Венгрии, и правилах избрания их органов самоуправления на местном и национальном уровнях; XXXI (3) – о подробных правилах прохождения воинской службы; 38 (1) – о требованиях к сбережению, охране и ответственному использованию государственного имущества; 38 (2) – о масштабе исключительной собственности государства и экономической деятельности особой важности, ограничениях и условиях отчуждения государственного имущества; 40 – об основных правилах общей системы налогообложения и пенсионной системы; 41 – о монетарной политике. Там же, п. 24.



Конституцией признаются основные права, но при этом их детализация предусматривается «в Особых актах законодательства». Венецианская комиссия высказала опасения в отношении подобных широких и расплывчатых формулировок, оставляющих большое пространство для толкования, и пришла к заключению, что «в результате подобных конструкций может возникнуть риск подрыва конституционных положений о свободе и ответственности Особыми актами»<sup>15</sup>. Она же заявила, что в соответствии с международными инструментами в области прав человека, стороной которых является Венгрия, в отношении их содержания конституцией должны быть предусмотрены более четкие положения, а в отношении эффективной их защиты и использования отдельными лицами – более глубокие гарантии.

### Сужение круга власть предержащих

Нелиберальные правительства подгоняют правовое государство под собственные нужды, сужают пространство для подотчетности, вызывают угрозу для системы сдержек и противовесов. Для обеспечения подотчетности властей и функционирования сдержек и противовесов в системе государственной власти ключевое значение играют независимые механизмы надзора и контроля, в частности органы правосудия.

В Венгрии принятие новой конституции, последующих поправок

в нее же и существенного количества конституционных законов постепенно устранило важные сдержки исполнительной власти, ослабило независимость Конституционного суда и систему независимого контроля<sup>16</sup>. Большинство от партии «Фидес» также назначило своих сторонников на главные позиции в госадминистрации, аппарате безопасности, органах регулирования и правосудия.

Были внесены изменения в состав Конституционного суда, а также досрочно прекращен мандат председателя Верховного суда. Европейский суд по правам человека признал данное досрочное прекращение мандата председателем нарушением права на доступ к суду (ст. 6), так как его смещение с должности стало результатом промежуточных мер в рамках нового Основного закона – конституционного законодательства, не прошедшего судебного контроля. Помимо этого, Европейский суд установил нарушение свободы слова (ст. 10), а также связь между отстранением от должности председателя Верховного суда и публично выраженными им критическими мнениями<sup>17</sup>.

Венецианская комиссия выразила озабоченность по поводу высокого уровня самостоятельности генерального прокурора, еще более усиливаемой системой жесткого иерархического контроля над остальными прокурорами<sup>18</sup>. Нынешний генеральный прокурор, назначенный «Фидесом», может остаться во власти даже тогда, когда «Фидес» власть теряет. Согласно

новым правилам назначения, нового генерального прокурора назначить может только большинство в две трети голосов. Если набрать такое большинство не удастся, у власти остается нынешний генпрокурор. Следует отметить следующее: хотя прокурор сотрудничает с Европейским бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF) в рамках старых дел о коррупции высокопоставленных политических фигур, с 2010 года новые дела о коррупции на подобном уровне больше не заводятся, хотя сообщения о таких случаях появляются регулярно. Коррупционность предыдущих властей и борьба с ней – важная составляющая риторики, на которой «Фидес» выстраивает свой успех среди избирателей. Новыми законами также было учреждено Национальное бюро правосудия с функцией управления всеми судебными органами, председатель которого получил значительную власть над системой судостроительства, в том числе – функцию распределения дел между судами. Ввиду отсутствия критериев данного распределения, Венецианская комиссия признала, что дискреционные полномочия председателя Национального бюро правосудия и система распределения дел отрицательно отразились на праве на справедливое судебное разбирательство и реализацию принципа законного судьи<sup>19</sup>.

Возраст обязательного ухода на пенсию судей был снижен с 70 до 62 лет, из-за чего 274 судьям и прокурорам пришлось досрочно уйти на пенсию, а власти получили возможность практически в полном

15 Там же, п. 59.

16 В Заключении о четвертой поправке в Основной закон Венгрии Венецианская комиссия отметила, что «конституция была изменена по ряду вопросов, связанных с отдельными правами человека, органами правосудия общей юрисдикции и функциями Конституционного суда Венгрии». Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, 17 июня 2013 г., [CDL-AD\(2013\)012 п. 138](#).

17 *Baka v. Hungary*, No. 20261/12, 23 июня 2016 г., п. 120-122 и 151.

18 Заключение об Акте CLXIII 2011 г. о прокуратуре Венгрии и Акте CLXIV 2011 г. о статусе генерального прокурора, прокуроров и других работников прокуратуры, а также карьере в прокуратуре (Opinion on Act CLXIII on the Prosecution Service of Hungary and Act CLXIV of 2011 on the status of the prosecutor general, prosecutors and other prosecution employees and the prosecution career), [CDL-AD\(2012\)008 п. 87, 19 июня 2012](#).

19 См. Заключение об Акте CLXII 2011 г. о правовом статусе и оплате труда судей и Акте CLXI 2011 г. об организационной структуре и управлении судами в Венгрии (Opinion on Act CLXII of 2011 on the legal status and remuneration of judges and Act CLXI of 2011 on the organisation and administration of courts of Hungary), 19 марта 2012 г. ([CDL-AD\(2012\)001](#)), п. 23 и далее; Заключение о конституционных актах в области судостроительства, измененных после принятия Заключения CDL-AD(2012)001 о Венгрии (Opinion on the Cardinal Acts on the Judiciary that were amended following the adoption of Opinion CDL-AD(2012)001 on Hungary), 15 октября 2012 г. ([CDL-AD\(2012\)020](#)), п. 60 и далее.

составе заменить руководство судебной ветви власти страны. Дело было направлено в Суд Европейского союза<sup>20</sup>. В результате венгерский парламент принял новый закон в соответствии с европейскими стандартами и судьи были восстановлены в правах. Но они не были возвращены на те же должности, поэтому практический эффект был недостаточен и власти все равно добились своих политических целей.

В Польше натиск на независимость судебной власти продолжается в виде реформы системы правосудия. Новым Законом о прокуратуре от 28 января 2016 года были объединены должности генпрокурора и министра юстиции, в результате чего возникла должность с очень широкими полномочиями: назначать и увольнять прокуроров, давать прокурорам указания по отдельным делам, принимать решения о передаче материалов обвинения средствам массовой информации. В отчете по результатам визита в Польшу Комиссар Совета Европы по правам человека отметил, что «предоставление таких обширных полномочий лицу, назначаемому на должность политическим решением, без предусмотренных достаточных гарантий во избежание злоупотребления властью вызывает значительную угрозу для прав человека в контексте уголовного производства, в том числе права на справедливое судебное разбирательство, презумпцию невиновности, право на защиту»<sup>21</sup>. Подобные замечания к тому же закону, а также к предложенным изменениям относительно Национального совета правосудия высказал и Комитет ООН по правам человека<sup>22</sup>.

12 июля 2017 года парламентом был принят закон, наделивший министра юстиции полномочиями прямого контроля над судами общей юрисдикции за счет передачи ему функции выдвижения на должность председателей региональных и апелляционных судов, ранее принадлежавшей органам судебной администрации. В другом законе, принятом парламентом, предусматривалось расширение политического контроля над Национальным советом правосудия и назначением его членов. В тот же день на рассмотрение парламента был внесен проект третьего закона, в случае принятия которого был бы де факто упразднен Верховный суд, так как все действующие судьи были бы уволены или отправлены на пенсию, а полномочия по выдвижению новых судей были доверены министру юстиции, что стало бы последним гвоздем в гроб правового государства в Польше. Законопроект был принят и утвержден сенатом в течение одной недели. Процедура рассмотрения и принятия закона сопровождалась массовыми демонстрациями в центре Варшавы и других городов страны. 24 июля второй и третий законы отказался подписать Президент Польши.

В Сербии положение судебной власти плотно связано с процессом вступления в ЕС. Реформа системы правосудия началась еще после принятия Национальной стратегии судебной реформы в 2006 году, а с момента начала переговоров о вступлении страны в ЕС в январе 2014 года в рамках реформы основное внимание уделяется приведению системы правосудия в соответствие с европейскими стандартами и нормами. В годовом докладе о ходе

работы в Сербии Европейская комиссия отметила, что несмотря на наличие конституционных гарантий независимости судебной власти, другими нормами конституции и законодательства все еще остается возможность чрезмерного политического влияния на систему правосудия, в том числе за счет механизмов набора и назначения на должность судей и прокуроров. К тому же, существенным фактором, негативно влияющим на независимость судей, по-прежнему является публичное комментирование, даже на высочайшем политическом уровне, текущих расследований и дел<sup>23</sup>. По-прежнему требуют пересмотра структура и функции Верховного совета правосудия и Государственного совета обвинителей, что также отражается на Конституционном суде. Несмотря на проводимые реформы, низким остается уровень доверия общества к судебным органам.

В Венгрии было принято новое законодательство, направленное на внесение изменений в полномочия регулирующих органов и субъектов, осуществляющих наблюдение за органами власти (СМИ, органов по охране данных, омбудсмена, комиссий по вопросам равенства), после чего многие бывшие руководители и сотрудники данных ведомств были отстранены от должностей и заменены лицами, лояльными властям.

В Хорватии коалиционное правительство, пришедшее к власти после выборов в ноябре 2015 года, усилило политический нажим на регулирующие органы, в результате чего, помимо прочего, в отставку ушел руководитель

20 См. Решение от 6 ноября 2012 г., [Commission v. Hungary, C-286/12](#)

21 Отчет Комиссара Совета Европы по правам человека Нилса Муйжниека после визита в Польшу 9-12 февраля 2016 г. (Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Poland from 9 to 12 February 2016), CoE DOC. [CommDH\(2016\)23](#), п. 102

22 Итоговые наблюдения о седьмом периодическом отчете Польши, принятые 31 октября 2016 г., [UN Doc. CCPR/C/POL/CO/7, para. 33](#). Во время рассмотрения Польши в октябре 2016 года закон находился в стадии разработки.

23 Рабочий документ для персонала Комиссии о положении дел в Сербии за 2016 г. (Commission Staff Working Document: Serbia 2016 Report, [SWD\(2016\) 361 final](#)), 9 ноября 2016 г., с. 13 и с. 54 и далее.

Совета по вопросам электронных СМИ. Критике и давлению также подверглась омбудсмен (Уполномоченная по правам человека и рассмотрению жалоб граждан на деятельность госструктур). В мае 2016 года ее годовой отчет был отклонен парламентом. Месяцем позже парламент отклонил и отчет Уполномоченной по правам ребенка<sup>24</sup>.

В Польше институт омбудсмана полностью соответствует принципам ООН в области статуса национальных институтов по правам человека (Парижским принципам)<sup>25</sup>. И по закону, и на практике омбудсмен владеет обширными полномочиями, что было обусловлено, в частности, высоким профессионализмом лиц, которые занимали эту должность и смогли наполнить конкретным содержанием и укрепить структуру службы омбудсмана, предусмотренную конституцией. Но одновременно имело место расширение сферы деятельности, которое не сопровождалось соответствующим ростом бюджета. Например, после внедрения Польшей в 2013 году Директивы ЕС о равенстве и ратификации Конвенции о правах инвалидов (КПИ) служба омбудсмана была назначена, соответственно, органом по вопросам равенства и по наблюдению за процессом реализации КПИ, но дополнительных средств на осуществление данных функций практически не было выделено. Проявляются попытки подорвать независимость структуры, в пример чего можно привести принятие в марте 2016 года процедур, отменяющих неприкосновенность независимых органов. Все чаще в адрес омбудсмана высказываются крайне нежелательные публичные заявления<sup>26</sup>. Другие органы,

занимающиеся вопросами равенства, постигла еще более печальная судьба: в апреле 2016 года без каких-либо мер по учреждению преемственной структуры был распущен Совет предотвращения расовой дискриминации, ксенофобии и других видов нетерпимости<sup>27</sup>.

### Сужение демократического пространства

На участии граждан в жизни общества крайне негативно отражаются ограничения свободы слова, собраний и ассоциации.

Запугивание, публичная дискредитация, клеветнические кампании, политическое давление, экономические ограничения, помехи в доступе к финансированию – все эти проявления несут прямую угрозу существованию безопасной и благоприятной среды для использования вышеупомянутых прав. Во всех четырех обсуждаемых странах в демократическом пространстве так или иначе проявились все эти формы давления, а в Венгрии и Польше было принято регрессивное законодательство, ведущее к фактическому расшатыванию этих основных свобод. Возможность для СМИ и правозащитных НПО выполнять свои контрольные функции, а также право граждан на доступ к информации и полноценное участие в общественно-политической жизни – это краеугольные камни плюралистического и демократического общества, которые могут помочь в предотвращении нелиберальных тенденций и сдерживании правительств, склонных к сворачиванию свобод.

### Свобода слова

Еще до выборов 2015 года в

Хорватии были слышны голоса, требующие ограничения свободы СМИ, в частности, ради обеспечения государственных интересов. После выборов ситуация стала действительно меняться в худшую сторону: последовали смещения редакторов, расторжение долгосрочных контрактов с журналистами, изменения в контенте и программах передач, отток журналистских кадров из средств общественного вещания, резкое сокращение финансирования независимых СМИ, в ряде случаев повлекшее за собой их ликвидацию. В течение первой же недели на своей должности в январе 2016 года министр культуры распустил экспертную комиссию по некоммерческим СМИ, после чего без каких бы то ни было консультаций или дискуссий с общественностью принял решение о ненадобности и, соответственно, полном упразднении данного органа. В полномочия комиссии, которые должны были длиться до октября 2016 года, входило распределение средств некоммерческим масс-медиа путем открытого конкурса и мониторинг их работы. В результате нажима на независимые СМИ практически прекратили существование журналистские расследования.

После выборов 2015 года в Польше произошел захват СМИ, в результате чего общественные вещательные компании перешли под политический контроль правительства, а их независимость была попорчена. Первой ласточкой изменений в медиа-законодательстве стали поправки в закон о малых СМИ, поспешно и без консультаций внесенные в декабре 2015 года. Законом о малых СМИ со дня его вступления в силу предусматривалось прекращение срока полномочий

24 Европейская сеть органов по вопросам равенства (Equinet European Network of Equality Bodies, "[Croatian parliament's rejection of 2015 Ombudswoman report represents political pressure on its independence](#)"), 25 мая 2016 г.

25 Приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 48/134 от 20 декабря 1993 г.

26 Отчет Международного института омбудсменов ([Following a Fact Finding Mission to Warsaw, Poland from 18 - 20 July 2016: Ombudsman Under Threat](#)).

27 Комитет по правам человека, Итоговые наблюдения о седьмом периодическом отчете Польши, ССРП/С/ПОЛ/СО/7, п.17.

всех членов наблюдательных советов национальных общественных масс-медиа. Таким образом органы общественного вещания перешли под контроль властей, что для независимых СМИ и оппозиционных сил стало основанием заявить об использовании общественного вещания в качестве рупора пропаганды. В течение пяти месяцев после принятия закона 150 журналистов, в том числе лидеров профсоюзов, были уволены, заставлены уйти из редакций или переведены на более низкую должность. Еще 100 журналистов общественных СМИ коснулась волна добровольно-принудительных увольнений в регионах.

После принятия в июне 2016 года следующего закона был создан Национальный совет по делам СМИ, где львиную долю мест заняли депутаты парламента от правящей партии. К функциям Совета отнесено назначение и увольнение руководителей национальных СМИ – общественного польского телевидения (TVP), национального радио и новостного агентства PAP.

Были приняты и экономические меры, больше направленные на частные СМИ и независимые издания – например, отказ от размещения в них рекламы, финансируемой государственными средствами, ужесточение доступа к системе распространения, тем самым отрезая их от источников дохода<sup>28</sup>. На рекламу в других частных изданиях государственные средства тратятся активно, как правило, для продвижения каких-то удобных властям тем. Таким образом частные СМИ отучаются от критики в адрес властей.

В декабре 2016 года объявлено о мерах ограничения перемещения представителей масс-медиа по парламенту. Власти были вынуждены отказаться от практической реализации новых правил после волны протестов. Тем не менее, в течение нескольких недель после данных заявлений последовали сообщения о сложностях с доступом в сейм, чинимых журналистам некоторых СМИ, в том числе отказ в доступе со стороны охраны на входе. В январе 2017 года службой охраны спикера сейма с территории, прилегающей к парламенту, был выпрошен журналист издания «Газета wyborcza» (*Gazeta Wyborcza*), освещавший акцию протеста активистов организации «Граждане Республики Польша» (*Obywatele RP*). По мнению «Газеты wyborczej», данные деяния представляли собой препятствование работе критически настроенного СМИ (статья 44 Правового акта о СМИ), о чем в известность поставлена прокуратура<sup>29</sup>. Возбуждено дело, решение по нему пока не принято<sup>30</sup>.

В дополнение к вышеупомянутым ограничениям, в Польше по-прежнему существует уголовная ответственность за клевету (статья 212(2) Уголовного кодекса), что стало предметом рассмотрения уже нескольких дел в Европейском суде по правам человека<sup>31</sup> и критики, в частности, со стороны Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. Комитетом ООН по правам человека также высказывалась озабоченность по поводу других актов законодательства, предусматривающих уголовную ответственность за оскорбление символов государства,

высокопоставленных госчиновников и религиозных чувств, а также по поводу законопроекта, предусматривавшего лишение свободы сроком до трех лет за использование наименования «польские» в отношении нацистских концентрационных лагерей, действовавших во время Второй мировой войны на территории оккупированной Польши<sup>32</sup>.

Конституцией Венгрии предусматривается свобода слова и СМИ. Но два новых закона, принятых в стране в 2010 году<sup>33</sup>, вместе с изменениями конституции и рядом подзаконных актов поспособствовали значительному ужесточению условий для функционирования СМИ в стране.

Весь контроль над осуществлением регулирования в сфере СМИ отнесен к компетенции одного органа – Национальной службы СМИ и телекоммуникационной связи, председатель которой также возглавляет Совет по вопросам СМИ, в функции которого входит выдвижение кандидатов на должность исполнительных директоров всех общественных масс-медиа. Это означает подчинение радио, телевидения и центральных новостных агентств правительственному контролю. Финансирование и производство контента для всего общественного вещания также централизованы: создан Фонд поддержки услуг и управления активами СМИ, подотчетный Совету по вопросам СМИ. Содержание вещания регулируется и законом. Совет по вопросам СМИ может инициировать процедуры приостановления права на вещание, в том числе в отношении

28 ["Człowe firmy państwowe mocno obniżyły wydatki reklamowe w Polsce i TVN, a zwiększyły w TVP1 i TVP2 \(analiza\).](#)

29 Reporter Gazety Wyborczej ["wyproszony z terenu Sejmu, bo nagrywał poza wyznaczonymi miejscami.GW" zawiadomi o tym prokuraturę](#)" 26 января 2017 г.

30 Открытое письмо «Международной амнистии», Международной федерации по правам человека, «Хьюман Райтс Вотч», Института европейской политики «Открытое общество», «Репортеров без границ» (Amnesty International, FIDH (International Federation for Human Rights), Human Rights Watch, Open Society European Policy Institute and Reporters without Borders, [Open Letter to the College of Commissioners regarding the situation in Poland](#)), 16 февраля 2017 г.

31 К примеру см. *Maciejewski v Poland*, *Koniuszewski v Poland*, *Lewandowska-Malec v Poland*.

32 [CCPR/C/CO/POL/CO/7](#).

33 Акт CIV о свободе прессы и основных требованиях к материалам СМИ и Акт CLXXXV о медиа-услугах и СМИ.

онлайн-изданий, и наложения санкций, предусматриваемых законодательством о СМИ.

Для закрытия независимых изданий применяются финансовые, в том числе налоговые меры воздействия, а также ограничения на размещение политической рекламы в агитационный период. Рынок рекламы также очень зависит от правительственных заказов.

Клевета по-прежнему наказуема в уголовном порядке. К тому же, в статью 9 конституции внесено положение, что «свободой слова нельзя пользоваться для оскорбления достоинства венгерского народа». Новый Гражданский кодекс, принятый в 2014 году, содержит положения о защите «прав личности». Как показало исследование, проведенное Международным институтом прессы, выросло количество исков со стороны госслужащих и политиков, стремящихся в судебном порядке защититься от покушений на их репутацию либо задуть общественно-политическую дискуссию путем вынесения судебного вердикта. В результате СМИ, пытаясь освещать спорные темы и предоставлять возможность для высказывания различных мнений, оказываются «между двух огней»<sup>34</sup>.

Венгерские журналисты, публикующие критические статьи о деятельности властей, рискуют потерять работу, их могут перестать пропускать на публичные мероприятия, подать на них в суд за клевету, оштрафовать, уволить или

закрыть всю редакцию. В результате чем дальше, тем больше сотрудникам СМИ приходится заниматься самоцензурой<sup>35</sup>.

Пакет законов о СМИ был раскритикован за несоответствие международным и европейским стандартам и наличие положений, угрожающих независимости и свободе масс-медиа, Комиссаром Совета Европы по правам человека<sup>36</sup>, спецдокладчиком ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение<sup>37</sup> и Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ<sup>38</sup>. Несмотря на внесенные в законы поправки, они по-прежнему идут вразрез с международными стандартами.

В Сербии остаются проблемы с отстаиванием и развитием пространства для политического диалога, дискуссии и выражения различных мнений в традиционных СМИ и социальных сетях.

Отчетом ЕС о ходе работы в Сербии в разделе, посвященном предвыборной агитации, отмечалось предвзятое освещение в СМИ, чрезмерное использование правящими партиями своего преимущества, размывание границы между государством и баллотирующейся партией, что привело к искаженному освещению кампании, а эффективный механизм для отслеживания работы СМИ в ходе агитации отсутствовал<sup>39</sup>.

Принят новый закон о приватизации СМИ, но к повышению уровня прозрачности финансирования и структур собственности он не привел.

Появляются сообщения о скупке местных СМИ крупными магнатами, в том числе за бюджетные деньги. Единственный на сегодняшний день независимый телеканал – и тот находится в состоянии опасного для него конфликта с Министерством культуры. Журналистами и редакциями широко практикуется самоцензура, что обусловлено зависимостью от бюджетных средств. Так через механизм распределения рекламных заказов оказывается неофициальное давление на редакционную политику<sup>40</sup>.

В СМИ часто допускается разжигание ненависти, практически не вызывающее никакой открытой ответной реакции. Не наблюдается и прогресса в расследовании ряда дел о хакерских атаках на сайты, происходивших с 2014 года<sup>41</sup>. По-прежнему широко распространены случаи обнародования личных данных и высказывания предположений, несовместимых с презумпцией невиновности.

Некоторые высказывания высокопоставленных государственных чиновников, касающиеся проводимой журналистами расследовательской работы, также не способствуют созданию среды, располагающей к беспрепятственной реализации свободы слова. Информационные «сливы» в СМИ о текущих расследованиях могут стать важным негативным фактором, отражающимся на личной безопасности журналистов. Большой проблемой остаются случаи угроз, насилия и запугивания в отношении журналистов. Сюда

34 Международный институт прессы (International Press Institute, *Civil Defamation and Media Freedom in Hungary: trends and challenges in court practice in personality rights cases*), февраль 2017 г., с. 5.

35 Организация Mérték Media Monitor, *The Reins on Freedom: Self-Censorship in the Hungarian Press*, 11 июня 2012 г.

36 Заключение Комиссара по правам человека «Венгерское законодательство о СМИ в свете стандартов Совета Европы о свободе СМИ» (Opinion of the Commissioner For Human Rights: Hungary's media legislation in light of Council of Europe standards on freedom of the media, CoE DOC. *CommDH(2011)10*, 25 февраля 2011 г., п. 3-6.

37 Пресс-релиз по результатам визита спецдокладчика в Венгрию (Hungary: *UN expert on press freedom concerned by media law*, press release following the Special Rapporteur's visit to Hungary), 5 апреля 2011 г.

38 Институт гуманитарных наук (Miklós Haraszti, *Hungary's Media Law Package*, Institut für die Wissenschaften vom Menschen).

39 Рабочий документ для персонала Комиссии о положении дел в Сербии за 2016 г. (Commission Staff Working Document: Serbia 2016 Report, *SWD(2016) 361 final*), 9 ноября 2016 г., с. 61.

40 Там же, с. 21.

41 Там же, с. 62.

же можно отнести похищение их грязью во властных СМИ или из уст представителей правительственных структур. Независимый новостной сайт Балканской сети журналистских расследований (BIRN) был раскритикован самим премьер-министром. Проправительственные масс-медиа – TV Pink и Informer – обвинили BIRN в антигосударственной деятельности<sup>42</sup>. В январе-июле 2016 г. Сербская ассоциация независимых журналистов (NUNS) зарегистрировала 33 инцидента, связанных с нападением, угрозами и другими формами давления на журналистов<sup>43</sup>. Возбуждались и уголовные дела, хотя они пока редко доходят до реального расследования и обвинительных приговоров. После убийства радиожурналиста Луки Попова в июне 2016 года на международном уровне, в том числе со стороны Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, последовали призывы о необходимости расследования. Арестовано трое подозреваемых. Неясно, связано ли убийство с журналистской деятельностью Попова. Работа комиссии, созданной для расследования убийства трех журналистов – Дяды Вуясинович (1994), Славко Чурувии (1999) и Милана Пантича (2001) – к каким результатам и наказанию виновных не привела<sup>44</sup>.

В ходе визита в Хорватию Комиссар Совета Европы по правам человека выразил серьезную обеспокоенность из-за недостаточного реагирования со стороны властей на сообщения

о физических нападениях, угрозах расправы и других видах запугивания в отношении журналистов. По его словам, «журналисты в демократическом обществе играют важную роль общественного контроля, и их безопасность должна быть обеспечена всеми Государствами. Нельзя допускать безнаказанности в случае преступлений в отношении журналистов. За такие преступления должны следовать санкции, которые могут служить в качестве эффективного сдерживающего средства. Если в общественной дискуссии преобладают убеждения, оправдывающие нападения на журналистов, это очень опасно и пагубно для свободы СМИ и демократии». Комиссаром были высказаны замечания по поводу ряда внезапных кадровых изменений на уровне руководства и редакционных должностей в СМИ, осуществляющих общественное вещание, в том числе предложения правительства по прекращению мандата руководителя Агентства по электронным СМИ и увольнению его членов<sup>45</sup>.

**Свобода ассоциации**  
Во всех четырех рассматриваемых странах приход к власти нелиберальных партий повлек за собой сужение демократического пространства. Ряд тактических подходов, совпадающих в разных государствах, выявлен Специальным докладчиком ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и о праве на ассоциацию. Эти подходы включают ужесточение доступа к финансированию путем требования

предварительного разрешения правительства; различные запреты и предвзятое отношение к НПО, получающим внешнее финансирование, стигматизация и делегитимизация их работы; преследование правозащитных НПО в форме аудитов и налоговых проверок<sup>46</sup>. В то же время всячески продвигаются организации, которые своим существованием обязаны, а нередко и напрямую организованы властями либо представителями правящей партии (так называемые ГОНГО). Тем самым власти стремятся легитимизировать работу послушных структур и выдавить из поля деятельности независимое гражданское общество.

Доступ к финансированию независимо от его источника признан составной частью права на свободу ассоциации согласно статье 22 МПГПП. Это же право закреплено в статье 13 Декларации ООН о правозащитниках<sup>47</sup>, Руководящих принципах ОБСЕ по защите правозащитников<sup>48</sup>, рекомендации CM/Rec(2007)14 Комитета министров Совета Европы<sup>49</sup>. Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и о праве на ассоциацию не раз подчеркивал, что в течение последних лет все чаще под прикрытием защиты суверенитета либо традиционных ценностей Государства от внешнего вмешательства вводятся ограничения на получение иностранного финансирования или очерняется репутация получателей такой помощи – на них клеветают, их клеймят позором, им угрожают<sup>50</sup>. В

42 Балканская сеть журналистских расследований (Balkan Investigate Reporting Network, "[BIRN under fire](#)").

43 «Хьюман Райтс Вотч» (Human Rights Watch, "[Western Balkans: Unchecked Attacks on Media](#)"), 30 ноября 2016 г.

44 Всемирный отчет «Хьюман Райтс Вотч» за 2017 г. (Human Rights Watch, [World Report 2017 – Serbia/Kosovo events of 2016](#)).

45 Комиссар Совета Европы по правам человека (Council of Europe Commissioner for Human Rights, "[Visit to Croatia: High time to create a tolerant and inclusive society](#)"). 29 апреля 2016 г.

46 Отчет спецдокладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и о праве на ассоциацию (Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, [UN Doc. A/HRC/23/39](#)).

47 Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, принята Генеральной Ассамблеей 9 декабря 1998 г. (Русская версия: [UN Doc. A/RES/53/144](#)).

48 «Государства не должны налагать на НПО незаконные ограничения, препятствующие этим организациям при поиске, получении и использовании ими финансовых средств в целях осуществления своей правозащитной деятельности» и не должны «признавать нелегитимной деятельность по защите прав человека или предусматривать уголовную ответственность за такую деятельность по причинам, связанным с происхождением финансирования» (цитируется из русской версии документа: [Руководящие принципы ОБСЕ по защите правозащитников](#), 10 июня 2014 г., п. 73).

49 Рекомендация CM/Rec(2007)14 Комитета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, 10 октября 2007 г. (ссылка на русскую версию).

50 [A/HRC/23/39](#).

негативном ключе об ограничении внешнего финансирования, из-за которого организации должны объявляться «иностранными агентами» или получать предварительное разрешение на привлечение средств, высказывался и спецдокладчик по вопросу о положении правозащитников<sup>51</sup>.

Венгерским парламентом с 2010 года последовательно проводится политика по ужесточению условий для деятельности правозащитных НПО. Чем дальше, тем чаще на НПО нападают, хулят в публичном пространстве, а в правовом поле они сталкиваются со все более неблагоприятной средой и угрозой своему финансовому равновесию. На законодательном уровне в Гражданский кодекс и Акт о некоммерческой деятельности внесены важные поправки, после которых в последнем зафиксированы практически новые условия деятельности НПО, требования пересмотреть и внести изменения в их уставы и акты внутреннего распорядка, а также пройти перерегистрацию для получения статуса получателя помощи. Еще более жестким мерам административного и финансового давления подвергаются правозащитные НПО – в отношении их ведутся проверки источников получаемых средств, все чаще проводятся аудиты и налоговые проверки. Были расторгнуты контракты с некоторыми сервисными организациями об оказании социальных и других общественно-полезных услуг из-за восприятия этих организаций как негативно настроенных по отношению к властям страны.

В мае 2014 года венгерское правительство обвинило Фонд ЕЭЗ/«Норвежские гранты» в финансировании политической деятельности и начало аудит через Госконтроль, хотя в функции данного органа входит только проверка использования денег из бюджета Венгрии. Согласно официальному пояснению, «в ходе проверки осуществляемой программы выявлено, что венгерский фонд Ókotárs (Окотарш), назначенный Норвегией для распределения грантов на территории Венгрии, средства использовала в политических целях. Помимо этого, Фонд Ókotárs был замешан в несанкционированной финансовой деятельности»<sup>52</sup>. Более того, правительство пыталось вовлечь Норвегию в «решение вопроса», открыто обвиняя ее во вмешательстве во внутренние дела Венгрии<sup>53</sup>, ходатайствуя о приостановлении программы поддержки НПО и вступлении в переговоры с властями о выборе нового управляющего фонда. Заместитель госсекретаря Нандор Чепреги назвал представителей неправительственного фонда, действующего в качестве консорциума-распорядителя средств ЕЭЗ/«Норвежских грантов», «жуликоватыми проходимцами» и «партийными прихлебателями», а также упомянул о планах передать администрирование фонда в распоряжение государства<sup>54</sup>. Норвежский министр по делам ЕЭЗ и ЕС заявил, что он «глубоко обеспокоен по поводу действий венгерских властей в отношении гражданского общества и их попыток ограничить свободу слова» и что аудит, проводимый венгерскими властями, противоречит ранее согласованным договоренностям<sup>55</sup>.

8 сентября полиция провела обыск в офисе Ókotárs и еще одной НПО; позднее суды установили незаконность этой акции. Вскоре было приостановлено действие налогового номера управляющих фонда. В августе 2014 года в отношении неугодных НПО по представлению Госконтроля было возбуждено уголовное дело; после 16 месяцев расследования никаких нарушений или отклонений от законодательства не обнаружено<sup>56</sup>. 29 июня 2016 года в решении по иску Венгерского союза гражданских свобод от 2014 года Верховный суд Венгрии обязал Госконтроль раскрыть информацию, по чьему указанию был начат аудит и расследование в отношении НПО. После этого постановления Государственный контроль был вынужден обнародовать официальные документы, из которых следовало, что распоряжение о проведении расследования дал сам премьер-министр.

«Безрезультатное и политизированное расследование» в отчете о визите в Венгрию было упомянуто спецдокладчиком ООН по вопросу о положении правозащитников. Он выразил сожаление по поводу нарушений процедурных гарантий и «явного отсутствия презумпции невиновности со стороны властей с учетом открыто пристрастного отношения к НПО, продемонстрированного самыми высокопоставленными чиновниками правительства, и стигматизации их в СМИ», а также так и не прозвучавших со стороны властей слов извинения или публичного признания, что НПО ни в чем не

51 Отчет спецдокладчика по вопросу о положении правозащитников (Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, [UN Doc. A/HRC/25/55](#), p. 69).

52 Материал на официальном сайте <http://abouthungary.hu> (*The Case of the Norway Grants and NGOs in Hungary*), 21 февраля 2016 г.

53 Magyar Nemzet, "Lázár levélben tiltakozik a külföldi beavatkozás ellen," 8 апреля 2014 г.

54 "Csepreghy: "Szelhámós gittgeyletek" kezelik a norvég alapot", 30 апреля 2014 г.

55 Пресс-релиз Министерства иностранных дел Норвегии "Norway concerned for civil society in Hungary", 6 июня 2014 г.

56 Институт имени Этвёша Карая, Венгерское отделение Transparency International, Венгерский союз гражданских свобод, Венгерский Хельсинкский комитет, «Хроника нападков со стороны властей на венгерские организации гражданского общества» (Eötvös Karoly Institute, Transparency International Hungary, Hungarian Civil Liberties Union and Hungarian Helsinki Committee, "[Timelines of governmental attacks against Hungarian civil society organisations](#)"), 7 апреля 2017 г.

были виновны<sup>57</sup>.

Параллельно с делом «Норвежских грантов», которое в конце концов закончилось ничем, наращивалась и все более громкая кампания против Джорджа Сороса и Фонда открытого общества, а также НПО, получающих у них поддержку. В интервью 30 октября 2015 года Виктор Орбан заявил, что приток мигрантов был усилен активистами, «поддерживающими все, что ведет к ослаблению национального государства», за которыми стоит Джордж Сорос<sup>58</sup>. Несколькими днями позже депутат от Христианско-демократической народной партии (KDNP, партнер «Фидеса» по коалиции) Иштван Холлик обратился с открытым письмом к ряду НПО, поддерживаемых Фондом открытого общества. В письме он заявил, что Джордж Сорос своей целью видит уничтожение границ суверенных государств, чтобы беженцам было легче попасть в Европу, и попросил НПО прояснить, поддерживают ли они идеи Сороса и, если да, согласиться, что тем самым они подтолкнули массы людей к нарушению основополагающих принципов, изложенных в венгерском законодательстве и международном праве<sup>59</sup>. В 2016 году выпады со стороны правительственных чиновников и СМИ продолжились: прозвучали заявления о «проплаченных НПО, с тем чтобы они выходили на демонстрации и отстаивали какие-то идеи» и о «закулисных силах», которые-де представляет Джордж Сорос. В мае 2016 года опубликован список НПО, получающих поддержку у Джорджа Сороса, а прозрачность их финансирования

поставлена под вопрос. На пресс-конференции 10 января 2017 года зампреда «Фидеса» и его фракции в парламенте Силард Немет заявил, что «псевдогражданские организации империи Сороса» нужно «выдворить» из Венгрии<sup>60</sup>. По сути, наблюдалась непрекращающаяся травля со стороны власти имущих против НПО, призванных служить в качестве сдерживателей и критиков государственной власти и бороться за усиление правового государства и защиту прав человека<sup>61</sup>.

7 апреля 2017 года на рассмотрение парламента был внесен законопроект «о прозрачности организаций, получающих средства из внешних источников». Проектом предусматривалась, к примеру, обязанность организаций, получающих средства из иностранных фондов, сумма которых превышает определенный годовой порог, проходить регистрацию, на своих сайтах и в публикациях указывать свой статус организации, получающей внешнее финансирование, а в случае несоблюдения данного требования должны последовать санкции<sup>62</sup>. Неделий ранее (28 марта) была внесена поправка в закон о высшем образовании, направленная против Центрально-Европейского университета. Несмотря на возражения правозащитных НПО, народных выступлений, обращений от представителей мирового академического сообщества и международного порицания, оба закона в июне 2017 года были приняты.

Закон о внешнем финансировании организаций стал первым таким законодательным актом в стране-члене ЕС. Последствия

его принятия для венгерского гражданского общества пагубны, так как закон создает угрозу для самого его существования. В случае непрохождения регистрации и невыполнения требований закона организация может быть оштрафована на сумму до 900.000 венгерских форинтов (около 3.000 евро) и ликвидирована. То же требование распространяется на правозащитные и все другие НПО и создает угрозу для сервисных организаций, занимающихся предоставлением социальных услуг, гуманитарной помощи, охраной окружающей среды, которые во многом зависят от внешнего финансирования. Оно создает атмосферу недоверия и предпосылки для очернения таких организаций, особенно в контексте массивной кампании властей в отношении гражданских инициатив, которые смогли получить иностранную поддержку, и риторики о недопустимости «иностранного интереса»<sup>63</sup>.

Демонизация правозащитников и гражданского общества на основании того, что они являются получателями внешней помощи, что используется для изображения оных в качестве агентов «внешнего интереса», не ограничивается одной Венгрией.

В Хорватии подобные нападки с использованием той же риторики со стороны политиков Коалиции патриотов регулярно приходилось терпеть организациям, работающим в области прав человека, демократизации, прав женщин и ЛГБТ. В ходе принятия парламентом годового отчета Национального фонда развития гражданского общества депутат от партии-члена

57 Отчет о визите в Венгрию спецдокладчика ООН по вопросу о положении правозащитников, [UN Doc. A/HRC/34/52/Add.2](#), п. 52-54.

58 Bloomberg, "Orban Accuses Soros of Stoking Refugee Wave to Weaken Europe", 30 октября 2015 г.; также см. [сайт правительства Венгрии](#).

59 "Hollik István nyílt levélben fordult jogvédő szervezetekhez", 6 ноября 2015 г.

60 Reuters, "Ruling Fidesz party wants Soros-funded NGOs 'swept out' of Hungary", 11 января 2017 г.

61 Венгерский Хельсинкский комитет, «Хроника...» (Hungarian Helsinki Committee, [Timelines of governmental attacks against NGOs](#)).

62 Акт № .../2017 г. о предоставлении данных организациями, получающими финансовые средства из иностранных государств.

63 Европейский центр некоммерческого права (European Center for Not-for-Profit Law, [Hungarian law on the transparency of organisations supported from abroad: what is at stake?](#)), 15 июня 2017 г.



коалиции HRAST заявил, что для некоторых представителей гражданского общества деятельность в неправительственном секторе стала «большим бизнесом», что хорватское гражданское общество глубоко больно, оторвано от граждан и политизировано (то есть контролируется оппозиционными силами). Приводя в качестве примера НПО под названием GONG, работающую в области прозрачности, борьбы с коррупцией, демократизации и прав человека, он подчеркнул получение этой организацией средств из зарубежных источников. Со стороны депутата от HDZ прозвучали обвинения в адрес НПО в действиях, направленных против интересов Хорватии, распространении лжи и полуправды о событиях и деятелях хорватской Отечественной войны, что ставит под вопрос легитимность НПО, получающих внешнее финансирование, а также призыв включить «защиту национальных интересов»<sup>64</sup> в качестве критерия доступа к государственному финансированию.

Параллельно с набирающей обороты кампанией дискредитации в отношении НПО, особенно работающих в области надлежащего управления и прав человека, правящая коалиция приняла меры, направленные на сокращение финансирования гражданского общества и расширение собственных дискреционных полномочий по надзору за распределением выделяемых средств. Вследствие этого сократилась поддержка НПО из Национального фонда развития гражданского общества, являющегося околосударственной структурой-источником существенной доли поддержки деятельности гражданского общества. Это привело к уменьшению уже

утвержденных грантов на 2016 год на 30%, что негативно отразилось на программной деятельности НПО. Болезненное всего урезание средств ударило по сервисным организациям, особенно работающих в сельской местности и с инвалидами. В то же время между правительством и правозащитными организациями полностью прекратился диалог и сотрудничество. После последних выборов в сентябре 2016 года, положивших конец правящему большинству Коалиции патриотов, взаимоотношения и процесс консультаций постепенно восстанавливаются, но негативный образ правозащитных НПО остается.

В Польше меняется порядок доступа к финансированию. Есть три типа источников: средства ЕС, государственные средства, распределяемые через министерства, и фонды местного уровня. Правительство пользуется этой дифференциацией для того, чтобы кому-то доступ к финансированию облегчить, а кому-то – прикрыть. Например, средства по национальным каналам не выделяются организациям, работающим в области насилия в семье и реализации Стамбульской конвенции, помогающим мигрантам и беженцам, а также критически высказывающимся о правительстве. Случается, что против таких НПО властями задействуется механизм проверок и налоговых претензий, а то и прилюдного поливания грязью и угроз исками за клевету<sup>65</sup>.

В Сербии запугивание и кампании в СМИ против НПО с 2009 года по закону караются уголовным преследованием, но на практике к ответственности никто не привлекался и таких дел никогда не заводилось. Из госбюджета НПО выделяются небольшие средства,

но их распределение недостаточно прозрачно, данных о том, как они тратятся, нет. В прошлом имели место случаи коррупции и выделения средств «липовым» организациям и протегированным властями ГОНГО, в том числе и на мониторинг текущих судебных разбирательств по делам о военных преступлениях.

### Свобода собраний

Право на свободу собраний у граждан всех четырех стран по-прежнему есть. Тем не менее, во всех из них у гражданского общества вызывает тревогу предоставление властями преимуществ собраниям, организуемым сторонниками правительства. Власти также отличаются терпимым отношением к собраниям, на которых звучат призывы к ненависти и экстремизму. Особенно это заметно в случае Хорватии.

В декабре 2016 года польский парламент принял поправки в закон о собраниях<sup>66</sup>. Законом предусматривается проблемное понятие «регулярных» или «циклических» собраний (*zgrupowań cyklicznych*) – особый статус и право на использование инфраструктуры, предоставляемый властью для проведения регулярных публичных акций по поводу событий, особо важных для польской истории. Это означает, что мероприятия, не признаваемые в качестве «регулярных», не могут проходить в том же месте в то же время. Тем самым предоставляется дискриминационное преимущество собраниям, проводимым властями и их приверженцами или Церковью. Еще один проблемный момент в Польше – ежегодный марш, проводимый ультраправыми в День независимости.

В Венгрии закон о собраниях

64 "Hčiće poimence prozivao 'bolesnike' civilnog društva i razjario oporbu," 29 января 2016 г.

65 Хельсинкский фонд по правам человека (Helsinki Foundation for Human Rights, [Information on the recent challenges faced by human rights defenders and civil society in Poland](#), ноябрь 2016 г.

66 Фонд ДПЧ (HRHF, ["Poland must drop restrictive amendments to law on assemblies"](#)), 8 декабря 2016 г.

практически не менялся с 1989 года. Проблемной является практика применения закона полицией, особенно в случае запрета на проведение собрания или его разгона.

В Сербии принят новый, более либеральный закон о свободе собраний, позволяющий спонтанные акции.

### Переписывание истории и культуры

В области образования, художественного самовыражения и культурных прав пришла пора ревизионизма.

В зависимости от национального контекста популистские нарративы могут различаться, но у всех их есть общая черта – резкое деление общества на своих и чужих. Свои – это «народ», воображаемое сообщество, на стороне которого выступают и народные защитники-популисты, а чужие – те, кто предположительно против «народа». В основе их идеологии не всегда лежит явный национализм, но он всегда подспудно является базой для мобилизации на основе принадлежности к определенной идентичности, чему свидетельством является этноцентричная риторика популистских партий с нажимом на суверенитет государства и защиту «коренного населения» (нативизм). Как заявил Виктор Орбан в своей речи во время летнего «Свободного университета» и студенческого лагеря в Балваниосе, «венгерская нация – это не просто группа людей. Это сообщество, требующее организации, укрепления и, по сути, построения»<sup>67</sup>. Это подразумевает необходимость

единого представления о совместном прошлом. Для этой цели конструируются мифы о славном героическом прошлом, в котором «народ» всегда попеременно выступает то жертвой (врагов), то героем (врагов преодолевающим).

Присваивание исторического наследия снабжает топливом ностальгию по славному прошлому, воссоздание которого составляет один из краеугольных камней популистской риторики. К примеру, для описания политики, направленной на захват масс-медиа или национализацию экономики, используется понятие «возвращение Польши полякам». В 2012 году председатель PiS Ярослав Качиньский так и сказал сторонникам: «Нужно ясно сказать, <...> что нашей целью является реполонизация польских банков»<sup>68</sup>.

Согласно документам PiS, «Народ – это реальное сообщество, объединенное узами языка и – шире – целой семиотической системы, культуры, исторической судьбы, солидарности»<sup>69</sup>. В семиотическую систему входит и плотная связь с христианством, особенно католического образца, и одобрение традиционных ценностей (ценностей семьи и традиционных гендерных ролей), что «народ» наделяет органической культурно-исторической самобытностью еще до того, как он превращается в политическое образование<sup>70</sup>. В Венгрии данное представление введено даже во вновь принятую конституцию, принятую в 2011 году, преамбула которой содержит многочисленные ссылки на национальные исторические и культурные

символы, такие как король Иштван I Святой, христианская традиция, венгерская культура и язык. Как отмечалось Венецианской комиссией, в преамбуле имеется ряд потенциально неоднозначных утверждений и понятий, которые «могут вызывать беспокойство», таких как объявление неправомерности конституции 1949 года, из-за чего могут возникнуть юридические споры, и «широкое понимание венгерского народа»<sup>71</sup>.

Наличие сконструированного нарратива о прошлом также позволяет нелиберальным правительствам добывать поддержку масс с целью проведения определенной политики путем присвоения символической ценности отдельным историческим событиям. В качестве примера можно привести риторику Виктора Orbana о «диктате» в ходе подписания Трианонского мирного договора (в 1920 году между Венгрией и альянсом стран-победительниц Первой мировой войны). Сразу после выборов 2010 года был принят закон о праздновании в годовщину подписания Трианонского мира Дня народного единства (Nemzeti Összetartozás Napja).

В Сербии организуются официальные поминовения бомбардировок НАТО в 1999 году, которые, благодаря освещению в СМИ, не дают забыть об этих событиях. Как наблюдают аналитики, основной сценарий акций поминовения и манера их подачи в СМИ направлены на увековечивание ощущения жертвенности. Белградские здания символического значения, такие

67 Выступление премьер-министра Виктора Orbana в Балваниосе (Prime Minister Viktor Orbán's Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp), 26 июля 2014 г.

68 Reuters, "Re-Polonisation puts banks under government scrutiny", 26 сентября 2016 г.

69 Jarosław Kaczyński: "Raport o stanie Rzeczypospolitej," Tylko u nas fragmenty programowej publikacji Prezesa PiS, 3 августа 2011 г.

70 Фонд Генриха Бёлля (Adam Balcer, "Beneath the surface of illiberalism: The recurring temptation of 'national democracy' in Poland and Hungary – with lessons for Europe," Heinrich Böll Stiftung, Warsaw, 2017).

71 Заключение о новой конституции Венгрии (Opinion on the new constitution of Hungary), 20 июня 2011 г., CDL-AD(2011)016, п. 34 и далее.

как генштаб, по-прежнему лежат в руинах, а о их будущем ведутся дискуссии<sup>72</sup>.

В Венгрии упрощенные ссылки на исторические фигуры и события используются для обоснования нынешней политики, что продемонстрировало выступление Виктора Орбана в конце так называемых «народных консультаций» под названием «Стоп Брюссель». Он заявил: «Святой Ласло усилил венгерское государство: он защитил нас от нападений внешних сил и происков внутренних интригантов и обеспечил независимость страны путем проведения прагматичной политики в окружении мощных держав того времени. Стоп Брюссель. Он заслонил Венгрию от разрушения кочевниками. Стоп мигранты. Следуя наставлениям Св. Иштвана, он укрепил идентичность венгерского государства и венгерского народа. Стоп Сорос. Веками венгры шли этим путем, и от этого пути мы, венгры сегодняшние, не собираемся отклоняться»<sup>73</sup>. Подобное подчинение себе национальной исторической памяти строится на идеализации прошлого, а одновременно позволяет с релятивистских или даже ревизионистских позиций расценивать другие, более темные периоды отечественной истории.

В частности, исторический ревизионизм в 2015 году распространился в СМИ Хорватии, особенно по отношению к событиям времен Второй мировой войны и послевоенного периода, а именно коллаборантов-усташей (Ustaše, «восставшие») во главе с Анте Павеличем. (Усташы были

хорватским фашистским движением, находившимся у власти во время Второй мировой). Подобные проявления не ограничились задворками интернета, а попали и в центральные газеты: Večernji list и Slobodna Dalmacija<sup>74</sup>.

После выборов правящая коалиция назначила министром культуры Златко Хазанбеговича, историка-ревизиониста крайне правых взглядов. Это бывший член Хорватского освободительного движения, открыто превозносившего усташей. Министр начал «культурную войну» против независимых масс-медиа и, среди прочего, поддержал создание ревизионистского документального фильма авторства его политического союзника Якова Седлара об усташском концлагере времен Второй мировой войны. В фильме «Ясеновац – правда» заявлялось, что в Ясеноваце погибло не 83.145 человек, имена которых зафиксированы мемориалом на месте бывшего концлагеря<sup>75</sup>, а «только» 20.000-40.000, тем подкрепляя заявления экстремистов о том, что Ясеновац якобы был не «лагерем смерти», а обычным концентрационным лагерем, в котором некоторые узники умерли. Хазанбегович, присутствовавший на премьере фильма, прокомментировал его следующим образом: «Подобные фильмы полезны тем, что в них говорится о темах-табу. Это лучший способ пролить свет на многие спорные моменты хорватской истории»<sup>76</sup>.

В апреле 2016 года Координационный совет еврейских общин решил бойкотировать официальное ежегодное

помяновение жертв Ясеноваца из-за релятивизации и фактической реабилитации усташей<sup>77</sup>. Примеру еврейской общины последовал Сербский национальный совет. В виду бездействия правительства традиция независимых поминовений, инициированная в 2016 году еврейскими, сербскими и антифашистскими организациями, продлилась и в 2017 году, тем более что власти не тронули мемориальную доску с лозунгом усташей «За Родину – готовы!»<sup>78</sup>, установленную в декабре 2016 года у мемориального комплекса концлагеря в Ясеноваце хорватскими ветеранами войны и правыми политиками.

72 Marija Mandić, "Official Commemoration of the NATO Bombing of Serbia. A Case Study of the Fifteenth Anniversary", Südosteuropa, No. 4, декабрь 2016 г.

73 Сайт премьер-министра, "Orbán Viktor beszéde a nemzeti konzultáció záróeseményén", 27 июня 2017 г., цитата переведена с английской версии: Hungarian Spectrum, "Viktor Orbán turns up the volume".

74 «Фридом Хауз» (Freedom House, Nations in Transit 2016 – Croatia).

75 Jasenovac Memorial Site, List of individual victims of Jasenovac concentration camp.

76 Balkan Transitional Justice, Balkan Insight, "Croatian Jews Outraged by Concentration Camp Film", 5 апреля 2016 г.

77 "Židovi bojkotiraju Jasenovac zbog relativizacije ustaštva", 4 апреля 2016 г.

78 Balkan Transitional Justice, Balkan Insight, "Fascist Slogan Near Croatia Concentration Camp Sparks Anger", 5 декабря 2016 г.

## Хорватия 2016

Шесть месяцев сопротивления – 20 акций протеста\*

**Акции протеста с первого дня  
нового правительства – 22 января**

### Правительство

#### Угрожает

- свободе слова
- независимости СМИ
- финансированию гражданского общества
- реформе образования

#### Поощряет

- традиционные ценности
- нетерпимость
- разжигание ненависти

### Гражданское общество

#### Иницирует

- коалиции, совместные инициативы
- акции протеста
- всеобщую мобилизацию
- информирование общества

#### Направляет

- требования властям
- обращения, жалобы, петиции

**Правительство распущено 25  
июля 2016 года**

\*Читать подробнее об акциях: стр. 38.

В Польше не только был принят закон, вводящий уголовную ответственность за оскорбление государственных символов, высокопоставленных должностных лиц и религиозных убеждений («оскорбление польского народа»). В августе был подготовлен и кабинетом министров одобрен законопроект, предусматривающий лишение свободы сроком до трех лет за утверждения об участии поляков в холокосте, в том числе за называние нацистских лагерей «польскими». Это вызвало отрицательную реакцию у Комитета ООН по правам человека в связи с положениями статьи 19 Пакта о свободе выражения мнения<sup>79</sup>.

В Венгрии «Фидес» хоть и осуждает антисемитизм в целом, но своей риторикой внес вклад в приуменьшение участия венгров в холокосте и постепенную реабилитацию режима правителя Венгрии (регента) в 1920-1944 гг. Миклоша Хорти. Выступая в июне 2017 года на открытии мемориального центра имени Куно фон Клебельсберга в бывшей вилле этого известного антисемита и министра образования, политика которого непосредственно служила обоснованию ревизионистских и шовинистских претензий правительства Хорти, Виктор Орбан заявил, что «второе и третье десятилетия XX в. стали тяжелейшим испытанием в истории венгерской нации. Мы должны отдать дань благодарности выдающимся государственным деятелям – регенту Миклошу Хорти, премьер-министру Иштвану Бетлену, министру Куно фон Клебельсбергу – за то, что история не похоронила нас под неподъемной ношей проигранной мировой войны, 133 дней Красного террора и Трианонского диктата»<sup>80</sup>.

Предпосылкой для сознательного участия в жизни общества, основанного на плюрализме и разнообразии, а также успешного

79 CCPR/CPOL/7, п. 37.

80 Сайт правительства Венгрии, "Prime Minister Viktor Orbán's speech at the inauguration of the Klebelsberg Memorial Centre and Guest House," 23 июня 2017 г.

равенствования мифов является наличие пространства для критического мышления, независимой научной работы и распространения ее результатов, а также доступа к объективной и достоверной информации. Популистские нелиберальные правительства не доверяют не только СМИ, но и академическому сообществу, деятелям культуры и искусства. При этом основным стратегическим направлением работы для них становится порабощение системы образования и отучивание будущих поколений от сознательных решений, что служит более широкой цели выхолащивания демократических процессов путем воспитания послушных граждан, не склонных к бунту и отказывающихся от претензий на какое-либо гражданское участие (Volksverdummung).

Говоря об академической свободе, ситуация в Венгрии особенно неблагоприятна. Подавление здесь началось задолго до атаки на Центрально-Европейский университет. Фактически подобные удары начались еще в 2010 году – тогда были выдвинуты обвинения в коррупции в отношении философов и академиков, тогда началось неумеренное выделение средств проправительственным и такое же жесткое урезание критически настроенным структурам, а на должности, отвечающие за контроль над использованием финансирования в научной среде, были назначены нужные люди. Что касается содержания учебных программ, были сокращены бюджеты социальных, гуманитарных наук, экономики и права, а в фаворитах оказались науки точные.

В Сербии основными проблемами в области высшего образования является недостаточное изучение на

юрфаках прав человека и нежелание вузов это изучение усиливать, а также рассмотрение военных преступлений исключительно с позиций национального контекста.

В области начального и среднего образования в Венгрии проведена всеобщая централизация и изменение структуры. Но при этом финансовую и административную ответственность за сферу образования по-прежнему несут местные органы власти, хотя финансирование из центра на эти нужды уменьшилось. Как следствие, многие муниципалитеты управление школами передали Церкви, особенно в городках и селах, где школа только одна. Значительно возросла административная нагрузка на педагогов, а профсоюзы слабы. За исключением Сербии, где в качестве альтернативы религиозному образованию существует система образования гражданского, во всех рассматриваемых странах расширяется воспитание в духе христианской веры и «традиционных ценностей» за счет изменения школьных программ и учебников. В Венгрии введен новый курс по этике и изучении Библии. В Хорватии сократили финансирование программ по правам человека, гражданскому образованию, гендерному равенству и образованию в области мира, а средства перевели на программы по традиционным ценностям. В Польше отменили изучение сексуального репродуктивного здоровья. Общей чертой всех этих изменений также является переписывание исторического знания в школьных учебниках. В Хорватии в школах организуют выступления ветеранов войны. В Венгрии серьезной проблемой остается сегрегация образования, особенно в отношении цыганского населения. Несмотря на декларируемое равенство школ перед законом, растущее количество

религиозных школ на практике приводит к дискриминации. Большая часть детей учится в школах, которые в большинстве своем находятся под управлением Церкви.

### Проецирование страха

Когда в общественной дискуссии преобладают манипуляции страхами, в обществе возникают напряжение и новые возможности контроля, а представители меньшинств выталкиваются в социальную изоляцию.

«Популисты управляют страной путем подмены проблем, а не их решения. Намеренная беспорядочность, постоянные выпады из засады, беспрестанное маневрирование и повсеместный перевод стрелок – это их повседневность. Их любимое средство общения – провоцирование конфликта. Они не против, если их будут ненавидеть, ведь их два базовых устремления – «защитить» и «взять верх» – недостижимы без наживания врагов», - описывает Миклош Хараси<sup>81</sup>.

«Народ» в речи популиста преподносится как единое целое, оформляемое в популистском противостоянии между «простыми людьми» и противопоставляемой им «коррупцированной верхушкой», а политика, как утверждается, должна быть «выражением *volonté générale*, то есть воли народа»<sup>82</sup>. Парадигма «мы – они» нуждается в сценариях угроз и врагах, будь то внутренних или внешних; поиск заговора – это «неотъемлемый элемент понятийного конструирования страха в риторике правого популиста»<sup>83</sup>.

Примечательным примером подобных теорий заговора является авиакатастрофа под Смоленском в 2010 году, в которой погиб польский

81 Miklos Haraszti, "I watched a populist leader rise in my country. That's why I'm genuinely worried for America," Washington Post, 28 декабря 2016 г.

82 Cas Mudde, "The Populist Zeitgeist", Government and Opposition, Vol. 39, No 3 (2004), p. 542-63.

83 Ruth Wodak, "The Politics of Fear: What Right-wing Populist Discourses Mean" (2015).

президент Лех Качиньский, и возникшие вокруг трагедии домыслы о том, что самолет был якобы сбит российскими силами при содействии властей Польши, где правительство на тот момент возглавляла «Гражданская платформа». 10-ого числа каждого месяца в память о катастрофе напротив президентского дворца проходят пикеты, звучат обещания «привлечь к ответственности» виновных. В сентябре 2016 года вышел фильм о трагедии, показывающий историю журналиста, пытавшегося раскрыть правду о том, что на самом деле произошло под Смоленском. «Призываю каждого поляка, который хочет знать правду, посмотреть этот фильм», - после показа сказал Ярослав Качиньский. Связанные с правительством кинокритики написали: «Смоленск рассказывает историю величайшей национальной трагедии Польши со времен Второй мировой войны... Сначала поляков обманули, говоря про причину смерти Президента, а потом устрашили, понемногу заблокировав путь к выяснению правды о трагедии»<sup>84</sup>.

Сговорившиеся против «Нас» «Они» бывают разные. В зависимости от обстоятельств и вероятного источника политических дивидендов, это могут быть мигранты, евреи, цыгане, международные банки, мусульмане и т.д. Отвергающие подобную логику внутри страны объявляются «предателями» и подвергаются травле без никакой презумпции невиновности. В Венгрии НПО, поддерживающие беженцев, опорочиваются при каждом возможном поводе, когда речь идет о проблемах, связанных с мигрантами. Их публично оклеветывают и попрекают в работе

против национальных интересов.

Зачастую дискредитирующие кампании и охота на ведьм организуются перед планируемыми изменениями в проводимой политике или законодательстве, для того чтобы их обосновать и обеспечить поддержку населения, играя на реальных или воображаемых страхах.

Как заявил в недавней статье польский социолог Станислав Скаржиньский, «PiS на самом-то деле понимает одну эмоцию – страх. На страхе он строит свою политику. Он пугает избирателя: беженцами, насилием, терроризмом, гендером. Европой, Германией, Россией. Вся программа этой партии сводится к одному лозунгу: бойся»<sup>85</sup>.

Победа «Фидеса» в Венгрии в 2010 году была обусловлена в первую очередь последствиями финансового кризиса, породившими словесную войну с «иностранными» и «международными» банками, которые были обозначены как основные «враги», а также давшими повод «под шумок» заговорить об «экономическом суверенитете» и включении значительной доли банковского сектора в национальную собственность.

В августе 2013 года провластные СМИ (Heti Válasz) начали атаку на Фонд открытого общества и консорциум организаций, управляющий «Норвежскими грантами» (Норвегия и Европейская экономическая зона). Были опубликованы названия НПО, получающих гранты этих фондов, а сами организации были обвинены в служении «иностранным интересам». Данные обвинения, поддержанные и членами

правительства, ознаменовали начало продолжительной кампании по дискредитации этих организаций, после чего последовали и иски против всего консорциума, и, в конце концов, принятие закона о внешнем финансировании НПО<sup>86</sup>.

Перед тем, как через парламент Польши был проведен закон о Верховном суде, Ярослав Качиньский назвал законопроект частью «длительной борьбы PiS с элитарной верхушкой» и в интервью польскому новостному portalу Onet заявил: «Суды – один из бастионов посткоммунистических сил в Польше. Во главе здесь стоит Верховный суд, который действительно изрядно потрудился на благо выгораживания служащих старой системы, да и для принятия многих других сомнительных решений. В то же время там распространяется левачество и подчинение внешним в отношении Польши силам»<sup>87</sup>.

Рассеивание паники и использование «нелегальных мигрантов» и мусульман в качестве козлов отпущения стали мощными опорами антимигрантской политики, особенно в Венгрии, но также и в Польше, что помогло заручиться народной поддержкой в сопротивлении правительств этих стран политике ЕС в области помощи беженцам, в частности – распределения квот.

Все-таки в Венгрии волна заявлений пошла гораздо дальше обычных требований о более жестком контроле иммиграции. Из-за высокой степени централизации власти и невиданно оголтелой ксенофобской кампании сложилась ситуация, несравнимая с другими странами Европы, когда даже лидеры

84 #Poland "Smolensk" film scene goes down in history", 12 сентября 2016 г.

85 "PiS tak naprawdę rozumie jedną emocję - strach. Na strachu szyje swoją politykę. Strachy wyborców: uchodźcami, przemocą, terrorem, genderem. Europą, Niemcami, Rosją. Cały program tej partii sprowadza się do jednego hasła: bój się." Wyborcza, "Wyjdź na ulicę, sparaliżuj miasto. Przygniatająca większość to jedyny sposób, żeby złamać Kaczyńskiego", 20 июля 2017 г.

86 Timeline of governmental attacks against Hungarian NGO sphere, февраль 2017 г.

87 "Według naszej oceny sądy to jedna z twierdz postkomunizmu w Polsce. Na czele jest tu Sąd Najwyższy, który ma naprawdę spory dorobek, jeśli chodzi o ochronę ludzi służących dawnemu systemowi, ale także wiele bardzo wątpliwych wyroków. Jednocześnie szerzy się tam lewactwo i podległość w stosunku do sil zewnętrznych wobec Polski". Onet Wiadomości, "Kaczyński idzie po sędziów", 13 июля 2017 г.

религиозных и благотворительных структур, которые повсеместно (в том числе в Польше и других странах Восточной Европы) высказываются в поддержку беженцев, в Венгрии делают антимигрантские заявления. Приемы общественной дискуссии превосходят ультраправый популизм, проявляющийся в Западной Европе – в речи не остается ни малейших, даже самых поверхностных барьеров политической корректности, что приводит к возникновению новых лингвистических понятий. В качестве примера можно привести введение в публичный лексикон слова *migráns* (мигрант) в венгерской провластной пропаганде, наполненной неприкрыто отрицательным смыслом, по сути оскорбительного. До начала 2015 года это слово использовалось только учеными, в повседневной венгерской речи оно не существовало. Параллельно с освоением и чрезмерным использованием этого понятия в подконтрольных властям и провластных СМИ практически было запрещено использование слова *menekült* («беженец»). Предпочтение отдается термину иностранного происхождения с отрицательной окраской, а не «своему» слову, которое может определить часть общества расположенную к солидарности с беженцами.

Завладеть общественным дискурсом помогает создание атмосферы паники в связи с якобы существующей угрозой самому существованию нации из-за «исламского вторжения». Как сказал Виктор Орбан в уже упоминавшейся речи во время работы XXVII летнего «Свободного университета» и студенческого лагеря в Балвианоце, «миграция представляет собой угрозу, способствует распространению терроризма и росту преступности.

Массовая миграция вносит фундаментальные изменения в культурное лицо Европы. Массовая миграция разрушает национальную культуру»<sup>88</sup>.

При этом в антимигрантской риторике используются и моральные аргументы. Ярослав Качиньский в своей речи на конгрессе PiS в июле 2017 года сказал: «Не мы эксплуатировали страны, откуда в наши дни в Европу попадают беженцы. Не мы использовали их рабочую силу и не мы пригласили их в Европу. У нас есть полное моральное право сказать „нет“»<sup>89</sup>. Подобная тактика пользуется определенным успехом. В исследовании Исследовательского центра Пью, проведенном в июле 2016 года и показавшем рост антибеженческих и антимусульманских настроений во всей Европе, по многим вопросам первые места из 10 стран, где проводились опросы, заняли Венгрия и Польша. В Венгрии 76% опрошенных были убеждены, что приезжие повышают вероятность терроризма, 82% – что они являются экономическим балластом, претендующим на рабочие места и социальные пособия, 43% – что беженцы совершают больше преступлений, чем другие группы населения (в Польше те же ответы дали, соответственно, 71%, 75% и 26% опрошенных). 72% респондентов в Венгрии и 66% в Польше были негативно настроены по отношению к мусульманам, а 64% и 47% – к цыганам<sup>90</sup>. При этом более пагубна ксенофобия, в определенный момент времени направленная против какой-то одной конкретной группы, так как она обуславливает признание изоляции как социального механизма и может свободно использоваться нелиберальными правительствами

для поочередного вычленения любой группы населения.

Характерным примером разжигания ненависти и страха является кампания, поднятая популистскими и нелиберальными партиями против Джорджа Сороса как в его родной Венгрии, так и за ее пределами. В кампании воедино сложились мотивы ксенофобии, антисемитизма и ненависти к элитарным слоям общества. По словам главы Института публичных дел в Варшаве Яцека Кухарчика, Джордж Сорос является «идеальной фигурой, помогающей объяснить электорату властей, почему мир устроен так, а не иначе... Он продвигает либеральные ценности, он человек еврейского происхождения и миллионер. Это прекрасный мотив для охоты на ведьм, к которой призывают авторитарные популисты правового толка, с привкусом извечных антисемитских разоблачений»<sup>91</sup>.

Нападки на Джорджа Сороса со стороны провластных масс-медиа, членов правящих партий и руководителей правительства в последние месяцы возросли – он был обвинен в подрывной деятельности и заговоре против национальных интересов не только в Венгрии, но и в Польше и других странах региона.

В Польше депутат парламента от PiS Кристина Павлович в интервью католическому радио «Мария» назвала Дж. Сороса «самым опасным человеком в мире» и заявила, что его фонды «финансируют антихристианскую и антinationальную деятельность»<sup>92</sup>. Ярослав Качиньский обвинил Сороса в попытках разрушить традиционные общества навязыванием мультикультурализма.

88 Выступление премьер-министра Виктора Орбана в Балвианоце ([Prime Minister Viktor Orbán's Speech](#) at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp), 26 июля 2014 г.

89 Visegrad Post, "Poland has a moral right to say 'no' to migrants," 3 июля 2017 г.

90 Исследовательский центр Пью (Pew Research Center, [Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs.](#)), 11 июля 2016 г.

91 The Jewish Chronicle, "Anti-Soros campaign across Europe is drenched in antisemitism", 16 мая 2017 г.

92 VOA, "Demonization of Soros Recalls Old Anti-Semitic Conspiracies", 15 мая 2017 г.



Венгерский билборд с изображением Джорджа Сороса и надписью: «Не дай Соросу смеяться последним!» Есть сообщения, что кампания вызвала несколько антисемитских инцидентов. Фото: Ynodrág, Wikicommons

Антисоросовские настроения в Венгрии поспособствовали усилению и обычного антисемитизма. В июне 2017 года прошла массированная кампания против Сороса, официально предназначавшаяся для поддержки правительственной антимигрантской политики. Страну наводнили рекламные щиты, плакаты и телеролики, совокупная стоимость которых, по подсчетам, составляет около 21 миллиона долларов США, с изображением ухмыляющегося Сороса и надписью «Не дадим Соросу смеяться последним». Как сообщается, эта беспрецедентно персонализированное

измывательство повлекло за собой несколько антисемитских инцидентов в разных регионах страны, таких как дописывание на плакатах граффити со словами «пархатый» или звездой Давида, приклеивание плакатов на полу общественного транспорта, чтобы пассажиры стояли на изображении Сороса. Подобные инциденты произошли не только в Будапеште, но и по всей стране. К примеру, в Залаэгерсеге был осквернен городской мемориал, посвященный памяти холокоста, а многие плакаты изуродованы антисемитскими росписями<sup>93</sup>. Билборды сняли накануне начала

Чемпионата мира по водным видам спорта в Будапеште 13 июля 2017 года. Официальным поводом для этого стало окончание «народных консультаций по вопросам миграции», в рамках которых были развешаны плакаты<sup>94</sup>.

Но это был не первый раз, когда в контексте очернения Джорджа Сороса дошло до явного антисемитизма. В 2015 году на фоне массового наплыва в Европу мигрантов и беженцев в Польше на демонстрации против беженцев под антиисламские и антиевросоюзские крики толпы было сожжено

93 Европейский союз студентов-евреев (European Union of Jewish Students, "[Don't let him have the last laugh](#)" - Hungary's troublesome targeting of George Soros"), 12 июля 2017 г.

94 EU Observer, "[Hungary to remove controversial Soros billboards](#)", 12 июля 2017 г.



чувело ортодоксального еврея. Поджигателем был ультраправый националист, по словам которого, образ еврея символизировал Сороса<sup>95</sup>. В Будапеште в мае 2017 года произошло нападение группы ультраправых активистов на центр еврейской общины «Аврора», получивший начальное финансирование частично от фонда Сороса. В том же здании работают НПО, занимающиеся цыганскими вопросами, правами ЛГБТ, мигрантов, наркопотребителей и бездомных. Активисты осквернили фасад здания, спреем набрызгали «Стоп операции Сорос» на тротуаре, а у дверного проема наклеили фотографии лица финансиста, зачеркнутого красным крестом. «Когда позволит время, мы заглянем еще раз», – говорилось в статье, посвященной нападению, на сайте ультраправых. Центр обратился в полицию, на что представители государства ответили, что они ничем помочь не могут<sup>96</sup>.

Толкование «демократии» как власти «демоса» в простейшем его понимании – народа, людей – и единого общества, в котором царит полное согласие по всем вопросам, глубоко противоречит понятию общества, объединенного в своем разнообразии, лежащего в основе современной либеральной демократии. Популисты не допускают инаковости и не терпят разнообразия мнений, без которого демократия невообразима<sup>97</sup>, а также отвергают процедуры, свойственные представительной демократии. Власть простого большинства ведет к трансформации политики в сторону непрекращающегося плебисцита, что подрывает легитимность и авторитет политических институтов

и избираемых органов. На деле референдумы и «народные консультации» проводятся не для того, чтобы действительно узнать мнение народа, а только чтобы подтвердить верность политического курса вождей.

В октябре 2016 года в Венгрии после решения правительства правовыми методами оспорить систему квот ЕС по распределению беженцев в государствах-членах был объявлен референдум по вопросу беженцев. Формулировка вопроса, выносимого властями на референдум, была подобрана с целью давления на эмоции и боязнь перед утратой национального суверенитета: «Хотите ли Вы, чтобы Европейский союз получил право на обязательное размещение на территории Венгрии невенгерских граждан без согласия парламента?»<sup>98</sup>. В ходе кампании не разъяснялся контекст, не предьявлялась статистика о количестве прибывающих, не давалось обоснование необходимости нахождения регионального решения для урегулирования кризиса. Напротив – шла открытая агитация против «нелегальных мигрантов», которые якобы представляют угрозу безопасности, культурной самобытности и самому существованию Европы, а по всей стране были развешаны плакаты, распространяющие ложную информацию, например: «Знаете ли Вы? С начала мигрантского кризиса из-за терактов в Европе погибло более 300 человек», «Знаете ли Вы? Брюссель хочет поселить в Венгрии столько нелегальных мигрантов, сколько хватит на отдельный город»<sup>99</sup>. В конце концов на референдум пришло менее половины всех избирателей, то есть он не

состоялся. Но 98% проголосовавших отдали голоса против приема беженцев, что дало Виктору Орбану основания заявить о победе, хотя более половины имеющих право голоса в стране проигнорировало голосование.

В апреле 2017 года венгерскими властями были начаты так называемые «народные консультации» под названием «Стоп Брюссель». По замыслу, в рамках консультаций должен был пройти «опрос» общественного мнения по поводу отношений Венгрии с ЕС. Инициатива, многими охарактеризованная как манипулятивная и субъективная, властями была преподнесена как огромный успех. Кампания, обеспеченная дорогостоящей информационной поддержкой, заключалась в заполнении простого опросника, высланного населению, в котором содержалось шесть наводящих на «правильные» ответы вопросов со ссылками на некорректно подобранные факты. «Консультации» вынудили Европейскую комиссию опубликовать фактологически обоснованный ответ на заявления властей в рамках кампании «Стоп Брюссель»<sup>100</sup>.

95 VOA, "Demonization of Soros Recalls Old Anti-Semitic Conspiracies", 15 мая 2017 г.

96 The Guardian, "A useful punching bag: why Hungary's Viktor Orbán has turned on George Soros", 22 июня 2017 г.

97 Совет исследования социальных наук (Jan Werner Müller, *The wrong way to think about populism*, Social Science Research Council Democracy Papers).

98 Stephen Pogány, "Of Folk Devils And Moral Panic: Hungary's Referendum On Mandatory EU Migrant Quotas", Social Europe, 20 сентября 2016 г.

99 Visegrad Post, "The striking placards of the Hungarian government for the referendum on migrant quotas", 20 июля 2016 г.

100 Пресс-релиз Европейской комиссии (European Commission press release, "Hungary: Commission takes legal action on Higher Education Law and sets record straight on 'Stop Brussels' consultation")

[\*обновлен 26.04.17 в 15:25].

### Ослабление прав человека

Понятие народного суверенитета (правления большинства), лежащее в основе популистского и нелиберального мышления, от природы противоречит концепции индивидуальных прав, гарантирующей равные права каждому человеку, в том числе защиту и поощрение прав меньшинств. В нелиберальной системе права предоставляются выборочно, по принадлежности к определенной группе, и по этому же принципу отчуждаются. Принцип правового государства также считается ограничением коллективной воли народа<sup>101</sup>. Народный суверенитет стремится избавиться от системы сдержек и противовесов, от баланса ветвей власти. Как в интервью в 2014 году заявил Виктор Орбан, «сдержки и противовесы – американское изобретение, которое Европа в силу интеллектуальной посредственности решила позаимствовать и у себя применить»<sup>102</sup>.

Серьезные сложности вызывает принятие реакционного законодательства, ослабляющего продвижение и защиту прав человека, особенно в отношении определенных групп населения, таких как мигранты и бездомные, а также способствующего откату назад в правах женщин. Права человека новой венгерской конституцией признаются, но их действие значительно ослаблено «спецзаконами», в которых суть этих прав должна прописываться детально, широкими и расплывчатыми формулировками и, что характерно, отсутствием ссылок на международные и европейские

стандарты.

Во всех четырех странах, являющихся предметами рассмотрения настоящего исследования, существует законодательство о равенстве и недискриминации, в общем и целом соответствующее международным и европейским стандартам. Основные проблемы возникают на уровне правоприменительной практики и способности стран оказывать сопротивление дискриминационным настроениям в общественном дискурсе, побороть язык вражды и обеспечить ответственность за такие деяния.

Польский антидискриминационный акт 2010 года не гарантирует защиту от всех видов дискриминации по любому признаку (сексуальной ориентации, инвалидности, вероисповедания, возраста, политических убеждений). К тому же, в Уголовном кодексе в качестве дискриминационного признака для определения преступлений на почве ненависти не упоминается инвалидность, возраст, сексуальная ориентация и гендерная идентичность<sup>103</sup>. Ответственность за преступления на почве ненависти по признаку сексуальной ориентации недостаточна. Не раз бывало, что на организации ЛГБТ совершались физические нападения, расследования которых были безуспешны, а осуждения со стороны общественности не последовало<sup>104</sup>. На фоне государственной позиции против принятия беженцев все более актуализируется язык вражды и насилие в отношении мигрантов<sup>105</sup>. Комитет ООН по правам человека выразил озабоченность в связи с ростом числа инцидентов, в которых

фиксируется насилие, язык вражды и дискриминация по признаку расы, гражданства, национальности, вероисповедания и сексуальной ориентации, а также недостаточной реакцией на подобные инциденты со стороны польских властей<sup>106</sup>.

В апреле 2016 года в отчете о визите в Хорватию Комиссар Совета Европы по правам человека выразил обеспокоенность по поводу участвовавших случаев дискриминации, национальной нетерпимости и языка вражды<sup>107</sup>.

В Сербии, которая находится на стадии вступления в ЕС, основная проблема заключается не в эрозии приобретенных прав, а скорее в медленном выполнении оставшихся требований, необходимых для полной интеграции, обеспечении международных и европейских стандартов и их осуществлении. Хотя достигнут прогресс во внедрении механизмов и законодательства для обеспечения равенства и борьбы с дискриминацией, тревогу вызывает учащение случаев языка вражды в общественном пространстве Сербии, которое усугубляется широким освещением в СМИ. В докладе Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью Совета Европы зафиксировано: «Нынешний общественный дискурс напоминает язык вражды, преобладавший в регионе накануне недавних войн. Опросы показывают высокий уровень социальной дистанции между различными группами населения... Все большее распространение язык вражды находит в интернете. В разжигание ненависти вносят вклад и футбольные хулиганы, а также их

101 Cas Mudde and Cristóbal Rovera Kaltwasser, "Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America," *Government and Opposition*, vol. 48, 2012.

102 Bloomberg, "Hungary on Path to Shed Junk Grade and Shield Forint, Orban Says," 15 декабря 2014 г.

103 Комитет ООН по правам человека, CCRP/C/POL/CO/7, п. 13 и 15.

104 Всемирный отчет «Хьюман Райтс Вотч» (Human Rights Watch, [World Report 2017 - European Union Events of 2016](#)).

105 Там же.

106 CCRP/C/POL/CO/7, п. 15.

107 Отчет Комиссара Совета Европы по правам человека Нилса Муйжниекса после визита в Хорватию 25-29 апреля 2016 г. (Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Croatia, from 25 to 29 April 2016), CoE Doc. [CommDH\(2016\)31](#), п. 68.

организованные структуры»<sup>108</sup>.

### Гендер и традиционные ценности

Нелиберальные правительства взяли на вооружение мышление ультраправых сил и консервативных антигендерных движений, утверждающих, что гендерное равенство – это «идеология», и введших ошибочные термины «гендерная идеология» и «гендерная теория», что приуменьшает достижения в области гендерного равенства. В первую очередь борьба ведется против «пропаганды» прав ЛГБТ, репродуктивных прав и биотехнологий, сексуального просвещения и образования в сфере равенства. Функция семьи в традиционной системе ценностей, в том числе представления о роли женщины в семье идут рука об руку с мировоззрением о желательности этнически гомогенного и «морального» общества.

В регионе давно преобладают гендерные стереотипы, традиционные воззрения о роли женщин и мужчин, а также гомофобские убеждения, но за последние годы удалось добиться немало прогресса в изменении ментальности и общественного мнения. В этом смысле инициативы содействия «традиционным ценностям», возникающие в некоторых странах, представляют собой существенный шаг назад.

В конституции Венгрии зафиксирован принцип защиты права на жизнь с момента зачатия, а брак определен исключительно как союз между мужчиной и женщиной. При этом аборт легален с 1953 года и, по опросам, венгерское общество, в отличие от польского, достаточно положительно относится к праву выбора.

Согласно венгерскому Акту о защите семьи, вступившему в силу с 2012 года, семья создается на основе гетеросексуальной пары и их детей или родственников по прямой линии. На данной концепции строится и налогообложение. В новый Гражданский кодекс, вступивший в силу в 2014 году, не включен институт гражданского партнерства между лицами того же пола – оно регулируется другим актом и под определение «семьи» не подпадает. Зарегистрированное однополое партнерство признано в 2009 году, его участникам обеспечиваются права и гарантии. Но поправки в конституцию и законодательство захлопнули дверь для дальнейшей дискуссии о введении однополых браков.

Антигендерный дискурс в Венгрии плотно связан с более общим дискурсом о необходимости оберегать венгерский народ и его традиции от «внешних влияний» и «внутренних либералов», то есть против «гендерной идеологии» задействуются устрашающие формулировки, внушающие мысль об угрожающем характере сего явления для Венгрии. Чем дальше, тем больше гендерное равенство преподносится как понятие, ассоциирующееся с коммунизмом<sup>109</sup>. Данные «традиционалистские» мыслительные конструкты уже отразились на правах женщин и гендерном равенстве. Представительство женщин на государственных должностях с приходом «Фидеса» к власти понизилось. В венгерском правительстве сейчас нет ни одной женщины, а в парламенте после выборов 2014 года женщины составляют только 10%. Это самый низкий показатель в Европе, а в мировом масштабе по данному индикатору Венгрия, согласно сведениям Межпарламентского

союза, занимает 160-ое место<sup>110</sup>.

Этим Венгрия отличается от Польши, где «антигендерные» дискуссии начались еще до прихода к власти большинства под руководством «Права и справедливости». У истоков этой дискуссии стоит польская Католическая церковь, которая не только стоит на традиционных позициях по вопросам аборта и репродуктивных прав, но и возлагает на «гендерную идеологию» ответственность за углубляющийся кризис семьи и общества, а также за другие общественные пороки. В конце 2013 года в Церкви возникла инициатива по борьбе с гендерными теориями. Нынешнее правительство, избранное в 2015 году, оказало Церкви поддержку в этих начинаниях на законодательном и политическом уровнях.

108 European Commission against Racism and Intolerance, [Report on Serbia \(5<sup>th</sup> monitoring cycle\)](#), 16 мая 2017, п. 9

109 Фонд Фридриха Эберта (Friedrich Ebert Stiftung, [Gender as symbolic glue](#)), п. 46.

110 Статистика по состоянию на 1 сентября 2017 г. (Inter-Parliamentary Union, [Women in national parliaments](#): world classification as at 1 September 2017).

# #czarnyprotest

ЖЕНСКАЯ ЗАБАСТОВКА В ПОЛЬШЕ

За право на аборт в Польше всегда приходилось бороться, но с появлением нынешнего правительства, пекущегося о «традиционных ценностях», ситуация стала еще хуже. В сентябре 2016 года на рассмотрение парламентского Комитета по вопросам юстиции и прав человека был внесен законопроект, инициированный группами «в защиту жизни».

Законопроектом предусматривался запрет на аборт при любых обстоятельствах, включая изнасилование, инцест или угрозу жизни женщины. Мало того: за покушение на прекращение беременности женщину и врача было предложено привлекать к уголовной ответственности, а в случае выкидыша при необходимости проводить расследование.

Это вызвало массовый протест небывалого уровня.

В понедельник 3 октября около семи миллионов женщин и мужчин объявили забастовку и вышли на акцию протеста. Бойкотировалась работа, школы, закрывались рестораны, магазины, правительственные учреждения и вузы. Был заблокирован вход в штаб правящей партии.

По всей Польше на улицу вышли как женщины, так и мужчины – одевшись в черное и вооружившись вешалками из проволоки. На Замковой площади в Варшаве собралось около 30.000 человек. Сообщалось, что в одном из центров притяжения католического паломничества городе Ченстохова на работу не явилось около 60 служащих городской администрации. Движение поддержали медиа-издания, такие как Gazeta Wyborcza, журнал Polityka, новостной телеканал TVN24.

Акция «Черный понедельник» стала кульминацией организованной в социальных сетях инициативы, в рамках которой люди одевались в черное и размещали свои фотографии под хештегом #czarnyprotest («черный протест») в течение нескольких недель после внесения законопроекта.

Протестное движение привлекло внимание и со стороны международной общественности. Акции в поддержку польских женщин прошли во

многих городах Европы – в Берлине, Лондоне, Барселоне, Париже. Слова поддержки пришли и из Исландии, где в 1975 году была организована похожая женская забастовка в знак протеста против гендерной дискриминации, и от женских организаций Кении.

03/10



Сначала правительство попыталось приуменьшить значение акции: министр иностранных дел Витольд Ващиковский высказался в таком духе, что женщины просто «развлекаются». Но в виду масштаба протеста парламентский комитет, рассматривавший законопроект, рекомендовал его отклонить, а члены PiS, внесшие документ на рассмотрение, пошли на попятную и отозвали свое предложение менее, чем через две недели после его внесения. По утверждению писательницы и активистки Агнешки Графф, попытки ввести полный запрет на аборт дали обратный эффект – право на аборт в Польше теперь пользуется большей поддержкой населения.

В области прав женщин и Польша, и Венгрия проводят консервативную политику, которая сама по себе не обязательно является нарушением прав человека, но способствует распространению риторики, идущей не на пользу правам женщины и гендерного равенства. Особого сопротивления эта политика не встречает, так как подразумевает длительный оплачиваемый декретный отпуск в условиях, когда варианты раннего дошкольного ухода за ребенком ограничены, трудовым законодательством предусматриваются гарантии матерям, при том что женщины, как правило, работают в более низкодоходных сферах или получают меньшую оплату за ту же работу, да и давление со стороны общества также подталкивает женщину к определенному выбору. С возросшим гендерным неравенством в оплате труда в Польше больше всего столкнулись молодые женщины. Европейская комиссия не оставила без внимания продолжительные периоды ухода молодых матерей с рынка труда и то, что оплачиваемый отпуск по уходу за детьми, который может в полном объеме брать один из родителей, поощряет женщин, которые, как правило, зарабатывают меньше мужа, к выпадению из рынка труда. Было также отмечено, что нововведенное детское пособие «может негативно отразиться на участии родителей, особенно женщин, в рынке труда»<sup>111</sup>.

Организации, выступающие за права женщин, и феминистские инициативы высказывают свое мнение, но его редко учитывают, кроме исключительных случаев, таких как «Черный протест» в

Польше и массовое сопротивление в ответ на предложенный запрет аборт.

Отстаивать сексуальные и репродуктивные права в Польше, особенно право на аборт, всегда было нелегко, но при нынешнем правительстве стало еще тяжелее, особенно в плане услуг по планированию семьи и доступа к контрацептивам, принимаемым после полового акта. Немало аборт делается подпольно, так как врачи пользуются правом на сознательный отказ от оказания услуг аборта<sup>112</sup>, в результате чего право на легальное изгнание плода во многих учреждениях и местностях практически нереализуемо. В Европейский суд по правам человека уже поступало множество жалоб на Польшу в связи с этой проблемой<sup>113</sup>, но эти дела не возымели действия. Замечания и рекомендации по этому поводу высказывались также Комитетами ООН по экономическим, социальным и культурным правам и по правам человека<sup>114</sup>.

Настроенность против «гендера» также отразилась на ходе борьбы с домашним и гендерным насилием. Венгрия не ратифицировала Стамбульскую конвенцию, обосновывая отказ «гендерным» характером документа. В Польше Конвенция демонстративно не выполняется, а организации, оказывающие помощь пострадавшим от домашнего и гендерного насилия, никогда большой поддержки не получавшие, теперь вынуждены мириться с еще более жестким ограничением финансирования и работать во все более враждебной атмосфере.

В Польше отсутствует институт однополого гражданского партнерства и политика равенства в отношении лиц ЛГБТ. Органы по обеспечению равенства и организации, занимающиеся правами ЛГБТ, получают недостаточное финансирование.

В Сербии, напротив, принятый в 2009 году обширный Закон о запрете дискриминации содержит положения, недвусмысленно запрещающие дискриминацию по признаку сексуальной ориентации и/или гендерной идентичности, что привело к определенному прогрессу в отношении прав ЛГБТ. Остаются вызовы, в частности, в области борьбы с языком вражды, угрозами и физическим насилием. Пока что нет централизованного официального учета преступлений на почве гомофобии. В народе все еще бытует немало предрассудков о представителях ЛГБТ-сообщества. Изменение мышления требует политических решений, в частности, устранения дискриминационных положений со страниц учебников<sup>115</sup>. Премьер-министр, возглавляющий новое правительство страны – открытая гомосексуалка, но на практике ЛГБТ-сообщество Сербии пока не увидело эффекта от ее назначения.

111 Рабочий документ для персонала Европейской комиссии о положении дел в Польше в 2017 г. (European Commission, Commission Staff Working Document - Country Report Poland 2017, [DOC SWD\(2017\) 86 final](#)), 22 февраля 2017 г.

112 Статья 39 Акта о медицинских и стоматологических профессиях. Из-за решения Конституционного трибунала в октябре 2015 г. не существует стабильной системы направления на аборт в силу использования врачами права на сознательный отказ по личным убеждениям.

113 К примеру см. *Tysiac v. Poland* (заявление № 5410/03) и *R.R. v. Poland* (№ 27617/04).

114 Итоговые наблюдения Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам по результатам шестого периодического отчета Польши (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the sixth periodic report of Poland), принятые 7 октября 2016 г., UN Doc. [E/C.12/POL/CO/6](#), п. 46 и далее; [CCPR/C/POL/CO/7](#), п. 23 и далее.

115 Рабочий документ для персонала Комиссии: отчет о положении дел в Сербии за 2016 г. (Commission Staff Working Document: Serbia 2016 Report), [SWD\(2016\) 361 final](#), 9 ноября 2016, с. 63.

## Хорватия: хроника сопротивления

См. также график на стр. 28

В январе-июле 2016 года хорватским гражданским обществом проведено по крайней мере 20 публичных акций и демонстраций протеста, в частности, в ответ на попытки правительства по сворачиванию свободы СМИ и свободы слова и сокращению финансирования организациям гражданского общества и на нужды народного образования. Гражданское общество также постоянно поднимало людей на борьбу с отдельными составляющими популистской повестки правящей коалиции, которые угрожали хорватскому обществу историческим ревизионизмом и подъемом «традиционных» ценностей.

**22 января** – «Платформа 112» организует акцию протеста на площади Св. Марка против «смерти свободы слова», требуя отставки правого министра культуры Хазанбеговича, известного ревизионистским отношением к фашизму. Акция проведена в день, когда парламенту было представлено новое правительство.

**4 февраля** – Kulturnjaci 2016 организуют пресс-конференцию на площади Св. Марка с осуждением распространения языка вражды и нетерпимости, публичных оскорблений и нападков на свободу ассоциации, свободу слова и выражения мнения. Принято обращение с призывом к отставке Хазанбеговича после сбора подписей среди работников сферы культуры и искусства.

**8 марта** – По поводу Международного женского дня проходит две акции протеста, организованных Женской сетью Хорватии и коллективной инициативой «Ответственность

за убийства женщин», против недостаточной представленности женщин в политике, дискриминации на всех уровнях жизни общества, насилия в отношении женщин, а также против эрозии сексуально-репродуктивных прав в контексте поощрения традиционных ценностей.

**1 апреля** – Сформирована инициатива «К сатире готовы» с участием представителей гражданского общества и Хорватской ассоциации журналистов. Инициативой проводится акция протеста в защиту свободы художественного самовыражения и против цензуры сатиры. Акция была спровоцирована отменой сатирического телешоу «Показательный процесс» (Montirani process) и стала ответом на систематические выпады против свободы слова, публичное поношение СМИ и журналистов со стороны властей, подчинение властям телеканала HRT и массовые увольнения сотрудников телеканала: журналистов, редакторов, режиссеров.

**3 апреля** – Министр культуры высказывается по поводу нападения на писателя и журналиста Анте Томича во время посещения фестиваля культуры в Сплите 31 марта. Хазанбегович упоминает «важность ответственности за публично сказанное и написанное».

Kulturnjaci 2016 призывают премьер-министра освободить Хазанбеговича от должности в связи с «позорным заявлением».

**4 апреля** – Координационный совет еврейских общин Хорватии объявляет о бойкоте официальной акции памяти в мемориале Ясеновац, обвиняя правительство в несопротивлении возрождению усташей (хорватского фашистского движения времен Второй мировой войны). Вслед за этим заявлением бойкот объявляет

и Сербский национальный совет. Позднее Советом проводятся отдельные поминовения в Ясеноваце и общественная акция в Загребе в годовщину освобождения концлагеря.

**5, 6, 19 апреля** – Рядом организаций гражданского общества проводятся акции против намерения властей принять постановление о существенном сокращении в 2016 году средств, выделяемых Национальному фонду развития гражданского общества, также содержащее новые критерии распределения средств НПО. Гражданское общество подвергает правительство жесткой критике за неучастие в социальном диалоге.

После акции принятие постановления откладывается, но 22 апреля документ все же принимается в режиме телефонного заседания.

**13 апреля** – Инициатива GOOD, работающая в области народного образования, проводит акцию протеста против недостаточного финансирования комплексной реформы учебных программ, находящейся на стадии рассмотрения парламентом, и против зависимого положения и некомпетентности Хорватского агентства по образованию и профессиональной подготовки педагогов.

**21 апреля** – Антифашистская лига Хорватии совместно с Координационным советом еврейских общин Хорватии, Сербским национальным советом, Цыганским национальным советом и Федерацией борцов с фашизмом на площади Жертв Фашизма в Загребе проводит митинг памяти жертв холокоста, среди которых было много сербов и представителей народности рома. На митинге звучат предупреждения о недопустимости приумножения опасности идеологии движения усташей и, тем более, поощрения этой идеологии властями.

**27 апреля** – Инициатива «Добро пожаловать» вместе с Хорватской платформой международной гражданской солидарности проводит акцию протеста в связи с визитом турецкого президента Реджепа Эрдогана. Протестующие обвиняют правительство в приглашении Эрдогана под предлогом экономических инвестиций, при этом закрывая глаза на нарушения прав человека (в частности, беженцев) в Турции, и призывают отказаться от соглашения ЕС-Турция.

**2, 3 мая** – Хорватская ассоциация журналистов сообщает о «недопустимых нападениях и личных оскорблениях» в отношении нескольких ведущих телепрограмм якобы за оскорбление «национальных и религиозных святынь». Ассоциация организует акцию протеста, приуроченную ко Всемирному дню свободы печати, против непрекращающихся увольнений журналистов, работающих в общественном вещании, и призывает к отставке министра культуры.

**9 мая** – Инициатива «За сильное гражданское общество» направляет обращение в правительство в защиту существующей модели поддержки гражданского общества и для выражения несогласия с роспуском Комитета некоммерческих СМИ, перераспределением средств, предназначенных для Национального фонда, и перенесением на более поздний срок перевыборов исполнительного комитета Фонда. Обращение подписывает более 430 организаций.

**21 мая** – Несколько организаций проводят акцию протеста под названием «Защити право на выбор» (Obrani pravo na izbor) в знак осуждения политических манипуляций с целью лишения женщин права на принятие решений о своей

собственной жизни. Акция проводится одновременно с «Шествием за жизнь» (Hod za život), поддерживающим ограничение права на безопасный аборт.

**1 июня** – Инициатива Hrvatska može bolje («Хорватия может лучше») организует широкомасштабные демонстрации протеста в нескольких городах в связи с прекращением реформы учебной программы. В Загребе на демонстрацию собралось 25.000 человек, что стало крупнейшей акцией протеста со времени закрытия «Радио 101» 20 лет назад. Протестующие требуют продолжения реформы и отставки министра образования Предрага Шустара.

**14 июня** – Проходит круглый стол по теме репродуктивных прав, организуемый Образовательно-консультационным и исследовательским центром (CESI), Инициативой врачей за регулирование права на сознательный отказ и «Платформой 112». На мероприятии обсуждаются вновь возникающие угрозы праву женщины на доступ к планированию семьи и намерения консервативных, правых и христианских организаций в отношении изменения хорватского закона об аборте.

**15 июня** – «Рабочий фронт» проводит акцию за отставку первого вице-премьера Томислава Карамарко (Karamarko, odlazi) вместе с «шайкой воров», а также отставку министра культуры.

**16 июня** – Инициатива «Хорватия может лучше» проводит еще одну акцию в поддержку пересмотра учебных программ и призывает к отставке всех ответственных за нереализацию реформы.

**13 июля** – Хорватская ассоциация журналистов принимает публичное заявление с решительным осуждением

нападения на журналистку и редактора Хорватского радио Любичу Летинич. В заявлении осуждается открытое письмо, ставшее примером политически мотивированной травли и клеветы, и снятие передачи под ее руководством с эфира.

**14 июля** – Гражданская инициатива «Свобода третьему каналу» (Sloboda trećima) протестует на площади Жертв Фашизма в форме публичной радиопередачи Na valovima slobodnog Trećeg, посвященной радикальным изменениям, проводимым на третьем канале Хорватского радио и телевидения.

**15 июля** – Антифашистская лига подает заявление о возбуждении уголовного дела против режиссера фильма «Ясеновац – правда» в связи с «публичным разжиганием ненависти и подстрекательством к насилию».

# Гражданскому обществу на заметку: практические и стратегические советы

Методы работы, мобилизация и взаимодействие с лицами, принимающими решения

## Права человека превыше всего

«В целом правозащитники в Венгрии могут осуществлять деятельность в безопасных условиях,» – пришел к выводу спецдокладчик ООН по вопросу о положении правозащитников Мишель Форст после официального визита в Венгрию<sup>116</sup>. Как показывает вышеизложенный анализ, в Польше, Сербии и Хорватии положение правозащитников похожее.

В руках правозащитных организаций в условиях нездоровой демократии остается важный ресурс – доступ к информированию населения и использованию уличных акций. Успехи, достигнутые в Польше и Хорватии, показывают, что мобилизация по-прежнему возможна.

Но, как отметил спецдокладчик, не следует и недооценивать сложности работы правозащитников в подобных странах: «Условия работы для них все более неблагоприятны».

Во всем мире продолжает нарастать неравенство<sup>117</sup>. В Венгрии, Польше,

Сербии, Хорватии и во многих других странах мира, где появился средний класс, у многих людей присутствует ощущение, что власти ничего для них не делают. Эти люди не воспринимают правозащитное движение как субъект, который может дать ответ на их нужды. Как недавно отметил Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека Филип Альстон, «основной упор в правозащитном адвокатировании делается на маргинальные и притесняемые группы населения, группы меньшинств. При этом большая часть общества не видит для себя пользы в таком правозащитном движении. Людям кажется, что правозащитные организации обслуживают только «просителей убежища», «уголовников», «террористов»<sup>118</sup>.

Представляется полезным удостовериться, действительно ли нелиберальная политика и практика повлияла на осуществление социально-экономических прав и совершались ли реальные шаги по выполнению обещаний

нелиберальных сил об улучшении жизни населения.

В этой связи интересной иллюстрацией является оценка, проведенная «Платформой 112», под названием «Обзор первых 100 дней правления правительства Орешковича». В ней отмечается: «В социально-экономической политике не наблюдается признаков масштабных структурных реформ, обещанных в предвыборный период... Заявления и предвыборные обещания о реформировании и сокращении органов госуправления, а также территориальной реструктуризации четкой политической поддержки не имеют, что сохраняет возможности для нерациональных трат и «системы круговой поруки»<sup>119</sup>.

Существует необходимость развеять представление, что нелиберальная политика эффективнее отвечает социально-экономическим потребностям населения, чем политика, основывающаяся на правах человека, как показывает «Платформа 112»: «Нам нужно

116 UN Doc: [A/HRC/34/52/Add.2](#), п. 104

117 В речи на мероприятии 21 мая 2015 г., посвященном публикации доклада In It Together, генсекретарь Организации экономического сотрудничества и развития Анхель Гурриа заявил: «Настал переломный момент. Нельзя больше неравенство трактовать как проблему второго сорта. Нам нужно сконцентрироваться на дискуссии о распределении достижений роста экономики». По его мнению, «нынешняя ситуация неустойчива экономически».

118 Philip Alston, "Human rights under siege," SUR 25 (2017).

119 [Going Down: Overview of the first 100 days of the Oreskovic government](#), 29 апреля 2016 г.





Инициатива Hrvatska može bolje («Хорватия может лучше») 1 июня 2016 года провела крупномасштабные акции протеста в нескольких городах. В Загребе на демонстрацию вышло 25.000 человек. Фото: «Какая власть, такой и транспарант» (Luka Tomac, Hrvatska može bolje).

начать громко утверждать, что каталог прав человека на равных основаниях включает обе категории прав»<sup>120</sup>.

Придирчивость в отношении правозащитных организаций, вводимые для них ограничения и все более неподъемные требования, публичная травля и клевета находят у части населения положительный отклик из-за бытующего суждения,

что правозащитное движение ничего хорошего им не дало.

Еще один вызов представляют из себя обвинения «на слуху» о «пристрастности», «политизированности», «настроенности нпошников против консерваторов». Консерваторами научились представляться политики нелиберальных взглядов, а эти обвинения в Венгрии, Польше,

Сербии и Хорватии помогают выставить НПО как пособников партийных структур политической оппозиции.

В ответ на подобные утверждения важно уметь разделить политическую деятельность и роль правозащитников – сдерживание любой власти и защита прав каждого, независимо от политической принадлежности

120 Там же.

и убеждений. В Польше и Сербии НПО пока никак не прореагировали на предъявляемые обвинения в политизированности и предвзятости.

Нелиберальные власти поляризуют общество, хотя «в идеале» гражданское общество может быть полезно для всех и в роли такого полезного игрока оно должно быть признано. Организация Объединенных Наций, принимая резолюции по вопросу о положении правозащитников, не раз призывала Государства и их власти открыто признать важность и заслуженность роли правозащитников по продвижению во всех сферах жизнедеятельности общества прав человека, демократии, принципа правового государства и воздержаться от их стигматизации.

Да, НПО стали важными субъектами в том числе политического поля, но это не означает их политизированности или пристрастности, что фиксируется принципами, заложенными в Декларации ООН о правозащитниках<sup>121</sup>, в частности, принципами универсальности и неделимости.

Чтобы противостоять обвинениям в мнимой пристрастности, продаваемым нелиберальными правительствами под маркой «политизации», НПО следует по максимуму соблюдать принципы прозрачности и подотчетности, действовать четко и понятно. В условиях, когда нам, правозащитным НПО, приходится участвовать

в общественной дискуссии, где мы стоим противостоим политикам и нелиберальным властям, способствующим притеснению прав человека, мы должны еще более четко проговаривать, что является для нас точкой отсчета, а именно универсальные и неделимые права человека, которые мы и отстаиваем. Мы также должны быть в состоянии показать, что мы сами работаем по правилам демократии, что нам нечего скрывать, что мы твердо стоим на позиции защиты ценностей, принципов и правовых стандартов прав человека.

В данном контексте имеют смысл и ссылки на региональные и международные правовые системы. Государства совместно приняли решение об установлении региональных и международных стандартов защиты прав человека и правового государства. Этим принципам неукоснительно следуют правозащитные НПО. Мы выступаем в защиту уважения со стороны государств ратифицированных международных актов о правах человека и продвигаем дальнейшее расширение стандартов, так как минимум нас не устраивает. Нелиберальные правительства часто выдвигают аргумент вмешательства во внутренние дела со стороны международного сообщества и его молчания относительно недостатков работы предыдущих властей. Не является «политизацией» обращение внимания, что нелиберальные власти, ратующие за «традиционные ценности» и принципы нелиберальной демократии, на деле стремятся свои культурные нормы и особенности

превознести выше международного права и стандартов, тем самым попирая принцип универсальности прав человека.

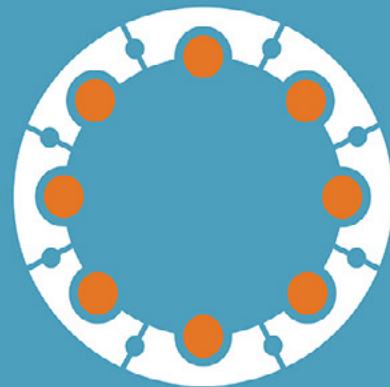
В духе вышесказанного мы должны заявить о своем праве на полную реализацию статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, а именно о праве и возможности принимать участие в ведении государственных дел. Это право есть у каждого, даже не выдвигающегося на выборную должность, и на самом деле Государства должны предоставить более широкую возможность для участия гражданского общества – полноценного, беспрепятственного и не влекущего негативных последствий – в общественном диалоге, особенно в ходе избирательных процессов, о чем заявлял и Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций Майна Киай:

«Права на свободу мирных собраний и ассоциаций являются жизненно необходимым средством для участия лиц и их организованных объединений в делах общественной важности. Реализация данных прав предоставляет канал, через который люди могут выражать и озвучивать волнующие их вопросы и интересы, а также прилагать усилия по формированию такой формы управления, которая лучше всего отвечает их потребностям»<sup>122</sup>.

121 Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, принятая Генеральной Ассамблеей 9 декабря 1998 г. (Русская версия: [UN Doc: A/RES/53/144](#)).

122 Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциаций на Генеральной Ассамблее ООН ([UN Doc: A/68/299](#)), п. 6.

# ELECTIONS: VOTE YES FOR MORE CIVIC SPACE



“Election periods are a time for citizens to express their collective will and confer legitimacy on governments. People should be given more space — not less — to exercise their assembly and association rights. If they are not, it fundamentally undermines the legitimacy of the process. And that calls into question the legitimacy of the government itself.”

*United Nations Special Rapporteur Maina Kiai discussing his October 2013 report to the General Assembly (A/68/299)*



Рекламный плакат доклада ООН о правах на свободу мирных собраний и ассоциации в контексте выборов, подготовленного бывшим спецдокладчиком Майной Киаи. Иллюстрация с [freeassembly.net](http://freeassembly.net)



### Практическое руководство для гражданского общества

В руководство включены следующие темы: устойчивость НПО, методы работы, мобилизация, взаимодействие с принимающими решения.

Для НПО, работающих в странах, управляемых нелиберальными правительствами, делом особой важности являются выработка собственных методов работы, усиление действий по мобилизации широких слоев населения и четкость в вопросах взаимодействия с лицами, принимающими решения.

Предлагаем перечень практических и стратегических советов «на заметку» гражданскому обществу в условиях правления нелиберальных властей, основывающийся на определенных успехах, достигнутых в рассмотренных странах. Перечень, безусловно, не окончательный.

## Устойчивость

### Сохранение финансирования

Нелиберальные власти не только стремятся контролировать финансирование внутри страны, но и норовят ограничить доступ правозащитных организаций к зарубежным денежным средствам как частного, так и государственного происхождения.

---

**Беспрестанно защищайте международные стандарты в области прав человека о праве на доступ к финансированию независимо от географического происхождения средств, что гарантируется резолюциями ООН о правозащитниках.**

**Сформируйте более широкую финансовую базу, не зависящую только от институционализированных доноров. Найдите источники получения индивидуальных взносов и краудфандинга под конкретные проекты.**

---

Летом 2016 года воронежский Дом прав человека воспользовался российской платформой массового финансирования [planeta.ru](http://planeta.ru) для привлечения средств на различные нужды организации, к примеру, оказание бесплатной юридической помощи населению, оплату аренды и административных затрат, таких как зарплата секретаря, небольшой ремонт помещения. Удалось набрать больше средств, чем предполагалось (290.000 российских рублей или около 4.050 евро). Функции краудфандинга есть на сайтах [Kickstarter](http://Kickstarter.com), [Indiegogo](http://Indiegogo.com), [Causes](http://Causes.com), позволяющих пользователям создать страницу для сбора средств на конкретную кампанию или проект, установить целевой показатель, а позднее через страницу получить средства.

**Устойчивость****Доказательства легитимности**

Нелиберальные правительства, как и авторитарные власти России, изобличают мнимую нелегитимность правозащитных НПО на основании того, что оные получают средства из-за рубежа.

**Предайте огласке тот факт, что нелиберальные правительства сами на международном уровне пообещали не препятствовать правозащитникам получать международные средства. Никаким законом не может устанавливаться уголовная ответственность или делегитимизация правозащитной деятельности на основании географического происхождения финансирования.**

**Покажите, какую роль зарубежное финансирование – выделяемое и государству, и гражданскому обществу – сыграло в создании благосостояния страны. Зафиксируйте, какую пользу принесла долгосрочная работа гражданского общества в рамках программ, финансируемых международными структурами.**

Хороший пример – отчет организации Pease Now, в котором изучаются источники и прозрачность финансирования девяти организаций, защищающих политику нынешнего израильского правительства по продвижению поселений на Западном берегу Иордана, в свете закона, ограничивающего доступ к внешнему финансированию. Как показал отчет, 94% грантов, полученных организациями в 2006-2013 гг., были непрозрачны, то есть невозможно определить их начального донора. Также в отчете установлено, что большая часть полученного организациями финансирования была получена из-за рубежа от частных лиц и поступила в основном через американские организации со статусом необлагаемых налогом взносов.

**Устойчивость****План действий в нештатных ситуациях**

Нелиберальные власти стремятся всё имеющееся государственное финансирование направить «дружественным» организациям и СМИ. Нелибералам несвойственно думать, что критически настроенное в отношении властей гражданское общество идет на пользу обществу.

**Учредите частные благотворительные фонды для сбора средств на правозащиту напрямую от граждан, тем самым снизив зависимость от госсредств и зарубежных доноров.**

**Выстраивайте солидарность среди НПО – создайте совместные резервные фонды для преодоления краткосрочных финансовых трудностей (например, недостатка оборотных средств между проектными циклами) и инициативы обмена кадрами в период финансовых перебоев.**

В Хорватии в 2015 году в ответ на «постепенное сокращение госфинансирования на адвокатирование прав человека» и «необходимость спецмер со стороны граждан по противодействию нелиберальным тенденциям» 55 правозащитными активистами и гражданскими организациями был создан Правозащитный фонд Solidarna.

## Методы работы

### Прозрачность в принятии решений

Нелиберальные правительства стремятся к делегитимизации правозащитных НПО и социальных движений путем нападок на их позиции и организационные структуры.

---

**Не скрывайте от общественности процессы принятия решений внутри социального движения или правозащитной организации и четко обозначьте роль каждого органа.**

**Для обоснования позиций дайте понять, от чего Вы отталкиваетесь в своем мышлении, на каких основах эти позиции выстраиваете.**

---

Фондом Домов прав человека вместе с отдельными Домами прав человека принят совместный Кодекс поведения, в котором детализируются общие ценности и принципы поведения, к примеру:

- безопасность и защита правозащитников превыше всего;
- уважать права каждого человека без дискриминации;
- обеспечить прозрачность и подотчетность;
- практиковать надлежащее управление.

## Методы работы

### Надлежащее управление и подотчетность

Нелиберальные власти утверждают, что правозащитные НПО внутри страны никому не подотчетны и работают на благо внешних сил, обогащаются за счет зарубежных спонсоров и ничего не дают обществу.

---

**Позаботьтесь о том, чтобы органы принятия решений в Вашей организации реально функционировали и отвечали принципам, продвигаемым Вашим движением или организацией, в том числе принципу гендерного равенства и надлежащего управления.**

**Применяйте принцип прозрачности управления и обеспечьте механизм подотчетности, в том числе путем проведения внешнего финансового аудита.**

---

Transparency International на своем сайте дает оценку своей собственной системе подотчетности, а на специально отведенных страницах описывает свою систему управления, финансирования, ведения финансов, мониторинга воздействия и оценки. Организация участвовала в создании глобальной платформы по оказанию поддержки организациям гражданского общества, желающим повысить степень собственной прозрачности, отзывчивости к потребностям заинтересованных субъектов и концентрации на достижении долгосрочных изменений в обществе, под названием Accountable Now.

## Методы работы

### Информационная безопасность

Нелиберальные власти предпринимают меры по повышению контроля данных и, как правило, склонны меньше соблюдать принцип неприкосновенности частной жизни и охраны конфиденциальной информации, например, тайны взаимоотношений между клиентом и адвокатом.

---

**Позаботьтесь о сохранности информации в организации и обучении всех сотрудников безопасному общению в электронном пространстве. Сохранность данных должна быть обеспечена как в цифровом поле, так и физически в офисе.**

**Во избежание необходимости немедленного поиска полного набора новой техники для организации заложите в бюджет, в том числе краткосрочных проектов, расходы на информационные технологии.**

---

Front Line Defenders опубликовала пособие «Цифровая безопасность и конфиденциальность для правозащитников», в котором дается руководство по должному подходу и мышлению о данных вопросах в правозащите. Руководством также даются советы успешного построения организационной политики в области ИТ, в частности, онлайн-коммуникации и корреспонденции, хранения и архивирования данных, хищения идентификационных данных и профиля, способов борьбы с угрозой цензуры, слежки и наблюдения в интернете.

## Методы работы

### Укрепление кадрового состава

Нелиберальные власти оказывают давление на правозащитников, работающих как на добровольных началах, так и в качестве постоянных сотрудников НПО или участников движений. В таких странах правозащита напрямую не опасна для жизни, но с течением времени работа в таких условиях приводит к выгоранию и истощению.

---

**Поддержите своих активистов и сотрудников – организуйте тимбилдинг, найдите средства на услуги внешнего тренера-мотиватора, придайте им силы, выражая признательность за их уникальность и ценность.**

**Разработайте внутриорганизационную стратегию укрепления психического здоровья и благосостояния активистов и сотрудников.**

---

Венгерский Хельсинкский комитет предлагает услуги психолога сотрудникам, работающим с клиентами, пережившими серьезные травмы (беженцами или пострадавшими от незаконных действий полиции), так как этим сотрудникам приходится сталкиваться с повышенным уровнем стресса. В зависимости от конкретного случая консультациями могут воспользоваться и другие сотрудники. Другой пример: платформа openDemocracy инициировала онлайн-цикл по обсуждению психического здоровья и благосостояния правозащитников, на что часто не обращают внимания ни их организации, ни учредители, ни сами защитники.

## Мобилизация

### Участие и мобилизация

Своими действиями по разрушению правового государства, переписыванию национальной истории и культуры, оскорблению меньшинств нелиберальные власти вызывают возмущение не только у людей, состоящих в организованных структурах правозащитного сообщества.

---

**Работайте с широкими пластами населения, а не только со «своими» людьми. Подключайте общественность к сопротивлению. Приходите туда, где разворачиваются новые инициативы и движения. Направляйте своих представителей в объединительные структуры, даже если Вы не полностью согласны с их идеями.**

**Будьте заметны, активны, приглашайте и подключайте всех заинтересованных. Не стойте в стороне, не будьте просто наблюдателем и фиксатором событий.**

---

Хельсинкский фонд по правам человека присоединился к #CandleLightRevolution – массовой акции, состоявшейся в Польше в июле 2017 года в ответ на принятие законов, ставящих под удар Верховный суд и Национальный совет правосудия. Не присваивая себе заслуги за проведение акции, Фонд в социальных сетях показал свое участие и связь между работой своих международных партнеров и акциями протеста, проходящими в Польше.

## Мобилизация

### Сотрудничество между НПО

Нелиберальные власти используют неоднородность гражданского общества против правозащитного движения, играя на разделении между НПО и насаждая соперничество. Даже если НПО занимаются разными правами или если одни выполняют функцию контроля, а другие – оказания услуг, имеет смысл наращивать сотрудничество, так как это обогащает взаимопонимание и взаимообучение, позволяя организациям не оставаться один на один с очень схожими угрозами.

---

**Повышение сотрудничества между НПО помогает найти, с кем обсудить и сверить стратегию на будущее. Найдите для себя такую группу заслуживающих доверия организаций, с которыми можно обмениваться информацией. Определитесь, каким организациям доверять такие сведения нельзя.**

**Позаботьтесь о безопасной площадке для диалога, на которой Вы сможете договориться о совместных стратегиях. Договоритесь и о том, что не по всем пунктам между Вами должно быть полное согласие.**

---

В Хорватии после решения о резком сокращении государственного финансирования программ и проектов НПО оформилась Inicijativa za snažno civilno društvo (Инициатива за сильное гражданское общество), проведшая цикл публичных акций для привлечения внимания к вредности политики властей и демонстрации солидарности НПО.

В Венгрии существует коалиция нескольких десятков НПО под названием «Цивилизация», работающая ради признания гражданского общества важным фактором в демократическом обществе.



## Мобилизация

### Коалиционное строительство

Точно так же, как нелиберальные власти пытаются вбить клин между правозащитными НПО, они же стараются разъединить разные силы всего гражданского общества, играя на разных интересах не в пользу прав человека и, как правило, заявляя, что защищают трудящихся внутри страны от рабочей силы из-за рубежа.

**Правозащитные НПО должны найти механизмы сотрудничества движениями рабочих и профсоюзами, экологическими организациями и активистами, а также поддерживать неформальный контакт с данными структурами, чтобы научиться в атмосфере доверия обсуждать и обмениваться планами.**

«Платформа 112» – коалиция из 71 организации хорватского гражданского общества, активно действующая как на национальном, так и на местном уровнях в области прав человека, демократизации, миротворчества, борьбы с коррупцией, защиты общественных ресурсов и окружающей среды. «Платформа 112» функционирует с 2011 года в качестве объединяющей платформы для нужд совместного отстаивания общих интересов, поддерживает общие адвокационные инициативы, выступает за социально справедливую публичную политику. Перед национальными выборами «Платформа» передает огласке требования НПО, выдвигаемые к политическим партиям, и организует посвященные им предвыборные дебаты.

## Мобилизация

### Продвижение роли правозащитников

Нелиберальные правительства пытаются подорвать доверие к правозащитникам и настроить против них общество, утверждая, что они якобы защищают права не всех и каждого, а только избранных, или защищают иностранный интерес. При этом на международном уровне представители нелиберальных правительств продолжают позиционироваться как защитники прав человека и поддерживают резолюции о правозащитниках.

**Призывайте власти к ответу по их международным обязательствам о поддержке правозащитников. Обращайте внимание на отклонения от международных обязательств, когда власти очерняют правозащитников внутри страны.**

**Требуйте от властей принятия национальных правовых актов о защите правозащитников, в которых, в идеальном случае, должны содержаться меры, предусматривающие периодическую отчетность о положении правозащитников, например в рамках национального механизма в области прав человека.**

Руководящие принципы защиты правозащитников с соответствующими национальными механизмами приняты Норвегией и Швейцарией. Подобные правовые акты под руководством Европейской службы внешнего действия приняты и в ЕС, хотя сфера их действия ограничена взаимодействием с третьими странами и многосторонними правозащитными форумами.

## Взаимодействие с принимающими решения

### Стратегическая тяжба

Параллельно с попытками властей взять под контроль судебную власть, правозащитные НПО должны дать стратегическую возможность органам правосудия засвидетельствовать важность правового государства, сдержек и противовесов, основных свобод и прав человека.

---

**Направляйте основные ресурсы в стратегические дела, победа в которых может изменить ситуацию в стране и привлечь внимание СМИ. Для этого потребуется отобрать возможные дела вместе с коалицией НПО-единомышленниц.**

**Хорошо подготовьтесь к тяжбе. Воспользуйтесь помощью международных независимых экспертов, которые могут подкрепить Вашу позицию консультативными заключениями.**

---

Польский Хельсинкский фонд по правам человека ведет сильную программу стратегической тяжбы, отбирая дела, которые могут сформировать судебный прецедент – например, дело Павла Солтыса, уволенного с общественного радио после медиа-реформы в январе 2016 г., в результате которой радио оказалось под контролем правительства.

В Венгрии 23 НПО подали совместное обращение в Конституционный суд, чтобы оспорить Акт о гражданском обществе, который нарушает их право на ассоциации, свободу выражения и подрывает их репутацию.

## Взаимодействие с принимающими решения

### Прозрачность в контактах с другими субъектами

Нелиберальные власти обвиняют правозащитные НПО в преследовании собственной политической повестки, предпочтительном отношении к определенным идеям и партиям. Этим они обосновывают предполагаемую субъективность НПО в их суждениях, когда организации доказывают, что политика властей идет вразрез с правами человека.

---

**Определите депутатов парламента от правящего большинства, которые готовы Вас выслушивать, и активно идите на контакт.**

**Документы и заключения высылайте и правящей коалиции, и оппозиции. Если какой-то политической силе информация Вы не отправляете, на это должны быть веские основания и объяснения (например, партия грубо нарушает права человека).**

---

Венгерская организация «Союз гражданских свобод» придерживается практики фиксации всех контактов со всеми представителями политических сил в формате общедоступного документа. Заключения высылаются всем членам парламента независимо от их партийной принадлежности.

Венгерский Хельсинкский комитет подал в суд и выиграл дело против правящей партии «Фидес» за утверждения, не соответствующие действительности. «Фидес» утверждал, что ВХК подделывал статистические данные о миграции, что, по решению венгерской Курии (верховного суда), было ложным утверждением.

## Взаимодействие с принимающими решения

### Инвестиции в переводы

Нелиберальные власти умело работают с населением и утверждают, что только они действительно пекутся о народном благе.

---

**Не забывайте систематически переводить результаты своей работы на национальный язык (языки), даже если отчетность предназначена для международного органа, чтобы Ваши аргументы и заключения в Вашей стране мог прочесть каждый.**

Позаботьтесь о качественном переводе и редактировании текста, так как качество Вашей работы должно восприниматься одинаково хорошо на всех языках как в печатной публикации, так и в СМИ.

---

Фонд Домов прав человека систематически оказывает поддержку в форме оплаты затрат на профессиональный перевод Домам прав человека и их организациям-членам.

## Взаимодействие с принимающими решения

### Игра на опережение

Нелиберальные правительства в законотворчестве не применяют процедуры включения всех заинтересованных сторон для обеспечения всестороннего и прозрачного рассмотрения законопроекта с получением отзывов гражданского общества. Часто бывает так, что они стараются поскорее «прогнать» законопроект через парламент. Изменения в политике принимаются без консультаций и информирования общества.

---

**Позаботьтесь о наблюдательном механизме, который позволит отслеживать процессы изменений в политике и быстро реагировать на предпринимаемые властями шаги на уровне законодательства.**

**Укажите на связь между этими новыми шагами и ранее принятыми решениями или изменениями в законодательстве для фиксации и информирования о более широких тенденциях и направлении мышления властей.**

---

Венгерский Хельсинкский комитет готовит и регулярно обновляет хроники важных событий для поддержания общественности в курсе.

Венгерский Союз гражданских свобод организует «горячую линию» для журналистов и граждан, по которой во время предвыборной кампании будет предоставляться юридическая информация, чтобы представителям общественности было легче сориентироваться в законодательстве

## Взаимодействие с принимающими решения

### Баланс риска и влияния

При нелиберальной власти в стране используются недостаточно прозрачные законодательные процедуры, а некоторым НПО может быть ограничен доступ в официальные органы. Чем более распространена подобная практика, тем чаще правозащитным организациям приходится сомневаться в своей способности выразить протест в стенах данных госучреждений, например парламента.

Перед организацией демонстрации в государственном учреждении оцените риски, в том числе последствия для других организаций гражданского общества и Ваших активистов, а также воздействие на принимающих решения.

Скорее всего, такая демонстрация будет разовой (и последней). Обязательно подберите инновационный метод выражения протеста, мирный, привлекающий внимание СМИ, понятный для публики и тем самым оправдывающий организацию демонстрации «последней надежды».

10 мая в Хорватии представители 435 НПО выстроились в очередь перед зданием правительства для вручения «Обращения о сохранении хорватской модели развития гражданского общества». Акция проходила в знак солидарности с сервисными НПО, которые больше всего страдали от сокращения финансирования.

В Венгрии члены кампании «Цивилизация» участвовали в слушании Акта об НПО в парламентском комитете и молча выразили протест против принятия акта, держа в руках плакаты.

## Взаимодействие с принимающими решения

### Защита автономии НПО

Нелиберальные правительства ломают автономию НПО, отвергая их легитимность и право на работу по определенным вопросам.

**Четко сформулируйте свою миссию с пояснением вопросов, над которыми Вы работаете, кто является членами Вашей организации, какова сфера Ваших экспертных знаний, организационная история.**

Отстаивайте идею, что правозащитные НПО имеют право на свободный и самостоятельный выбор тем, которыми они хотят заниматься, а также методов работы. Отстаивайте международные стандарты, гарантирующие автономию НПО.

В Резолюции Совета ООН по правам человека о правозащитниках, принятой в марте 2013 года, заявляется, что положения, имеющие воздействие на правозащитников, должны быть четко определены, конечны и не иметь обратного действия, а требования к отчетности не должны подрывать функциональную автономию НПО.

# Заложить основы для сопротивления

И сойти с дороги к авторитаризму

Все нелиберальные правительства, рассмотренные в настоящем анализе, пришли к власти путем свободных выборов. Три из четырех изученных государств – члены Европейского союза. Масштаб привнесенных ими изменений зависит от того, насколько крупную победу на выборах они одержали: «Фидес» в Венгрии завоевал огромное квалифицированное большинство, а Коалиция патриотов в Хорватии с трудом объединила половину мест в парламенте. Сербское правительство демонстрирует решимость продолжать вступление в Европейский союз и обещает дальнейшие структурные реформы, требующиеся согласно европейскому законодательству, такие как реформы системы правосудия. В то же время для использования внутри страны оно распространяет нелиберальный популистский дискурс и расширяет полномочия Президента. В Польше выборы принесли правящей партии достаточно уверенное большинство, чтобы фактически демонтировать Конституционный суд и беспрепятственно проталкивать законы.

При всех этих различиях, связанных с национальными особенностями, анализ нелиберальных правительств в четырех странах пролил свет на

ряд сходств, каждое из которых не может не вызывать тревогу. В комбинации они образуют четкую тенденцию к сворачиванию прав, разрушению правового государства и баланса властей, что приводит к болезням демократии.

Всем им свойственны:

- Использование большинства в парламенте для принятия конституционных изменений, законодательства и управления по принципу «тирании большинства»;
- Нацеленность на независимость судебной власти и органов внешнего контроля путем проведения функциональных и структурных преобразований;
- Подчинение себе различных институтов путем массовых увольнений и трудоустройства на основных должностях лояльных кадров для обеспечения послушности властям;
- Использование против учреждений и организаций финансовых инструментов, таких как сокращение бюджета, лишение доступа к источникам финансирования и налогообложение, в целях преодоления воли к сопротивлению;

- Сужение демократического пространства, особенно за счет принятия законов и решений, направленных на сворачивание свободы слова, ассоциации, собраний и, соответственно, подавление возможностей выражения несогласия;
- Публичная дискредитация и очернение несогласных, использование законодательства о клевете;
- Присваивание и обыгрывание исторических нарративов в целях формирования общественного дискурса;
- Поощрение «традиционных ценностей» и «национальных интересов» от имени большинства в ущерб правам женщин, меньшинств, уязвимых групп населения.

Результаты данного анализа основываются на сведениях, собранных нами в четырех странах. Однако вышеописанные объединяющие их элементы ни новы, ни уникальны. Все они относятся к одной и той же тактической схеме, всё это одна и та же политика, разные составляющие которой «подсмотрены» странами друг у друга и перенесены в собственный национальный контекст с некоторой корректировкой.

Константой после прихода к власти нелиберального правительства является ухудшение ситуации:

- В Венгрии восемь лет правления нелибералов глубоко подорвали основные опоры демократии;
- В Польше всего за два года после выборов властям удалось взять уверенный курс в том же направлении.

При том, что на данный момент Венгрии и Польшу нельзя ставить «на одну доску» с Азербайджаном, Беларусью и Россией, следует отметить: все вышеперечисленные элементы присущи и трем последним странам. Данными ныне авторитарными государствами уже успешно нанесены удары судебной власти, независимым СМИ, гражданскому обществу. Эти удары сейчас только отрабатываются в Венгрии и Польше. Они представляют собой то зеркало, которое указывает, чего можно ожидать в будущем. Также, как показывает опыт, после взятия подобного курса пространство для разворота найти очень тяжело. Следующим шагом в нашей исследовательской работе станет изучение того, как в прошлом те же политические решения нашли применение в странах региона, которые теперь уже переступили порог авторитаризма: в том же Азербайджане, Беларуси, России. Нам обязательно нужно найти эффективные способы борьбы с этими тенденциями. Практические советы гражданскому обществу, содержащиеся в настоящем исследовании, являются первым шагом в данном направлении.

Всем заинтересованным субъектам на данной стадии следует не только реагировать на доступных для них уровнях, чтобы восстановить

разрушенное нелиберальными властями, но и стремиться предотвратить дальнейшее ухудшение ситуации, в результате которого заболевания демократии могут привести к ее смерти.

Структурам, имеющим возможность принимать решения в отношении этих стран, срочно необходимо занять твердую и однозначную позицию в ответ на пересечение их правительствами «красных линий» и применять полную нетерпимость к любым проявлениям, несущим прямую угрозу основополагающим элементам демократии.

Политические партии европейского уровня должны быть готовы к контролю правящего большинства в разных странах. Не существует общеевропейской партии, в программу которой вписано разрушение правового государства, баланса властей, прав человека. Если такое происходит, нелиберальные правительства должны быть обузданы их же партиями, а не дальше пользоваться поддержкой просто потому, что «свои». В этой связи неспособность Европейской народной партии (ЕНП, англ. EPP) должным образом прореагировать на происходящее в течение последних нескольких лет в Венгрии из-за того, что у власти там – партия-член ЕНП, должна стать уроком для других панъевропейских партий. Им необходимо разработать стратегию наблюдения за ходом событий в тех странах, где их партии-члены контролируют правящее большинство, и не закрывать глаза на ущемления прав человека, даже если это делается руками партии-союзницы.





ОМОН применяет силу к участникам протестов против декрета «о тунеядцах» в Беларуси. Сотни протестующих и наблюдателей были задержаны весной 2017 года. Фото: Спадар Бурак / Wikimedia Commons.

Чтобы сдерживать прилив нелиберализма и не оказаться в ситуации, когда будет уже слишком поздно реагировать на изменения и манипулирование конституционным строем, на разрушение баланса властей и уничтожение демократических институтов, принимать меры необходимо на как можно более ранней стадии. Ведь обозначенные тенденции могут привести к серьезнейшей трансформации системы, носящей практически необратимый характер. Учитывая масштаб угрозы, остается поприветствовать недавние решения Европейской комиссии об инициировании соответствующих действий и согласиться с заявлением Франса Тиммерманса, что будет «халатностью» ничего не предпринять в ответ на антидемократические шаги правительства Польши<sup>123</sup>.

Европейский союз должен установить у себя систему заблаговременного оповещения. Уже накоплены знания и опыт для выявления тенденций и сигналов, предупреждающих о необходимости принятия мер на ранней стадии. Европейский союз может больше внимания уделять механизмам ООН, ее спецпроцедурам и договорным органам, а также воспользоваться работой, проделываемой Комиссаром по правам человека Совета Европы. Уведомления о событиях в Венгрии и Польше на этих уровнях звучат уже довольно давно. Данный доклад разработан с целью внести вклад в этот же процесс.

Важнейшую роль в противодействии тревожным

тенденциям и поддержании прав человека, лежащих в основе демократического общества, играет сильное и независимое гражданское общество. При этом именно правозащитные НПО первыми попадают под удар нелиберальных и авторитарных правительств. Хорошо известно уязвимое положение НПО и правозащитников в Азербайджане, Беларуси, России: их выставляют врагами, выдавливают, запрещают, создается небезопасная атмосфера вплоть до угрозы физической расправы. С учетом практики, применяемой в рассмотренных настоящим анализом странах, можно утверждать, что и там петля вокруг гражданского общества затягивается все туже. Если не остановить эту тенденцию, НПО в будущем столкнутся с еще большим давлением, финансовыми ограничениями, травлей, правовыми и административными нарушениями, общественным порицанием и изоляцией, а публичное пространство захватят ГОНГО.

Со своей стороны НПО в изученных странах должны больше внимания уделять вопросам социально-экономического развития и росту неравенства. Нелиберальные правительства «оседлали» аргумент, что они меняют жизнь людей к лучшему. Имеет смысл более пристально оценить, на самом ли деле нелиберальная политика отразилась на реализации социально-экономических прав и достигнуто ли обещанное улучшение. В области доступа к услугам здравоохранения, к примеру, расходы на данную сферу в Польше, Хорватии и Венгрии

по-прежнему ниже среднего показателя по Европейскому союзу (7.2%)<sup>124</sup>. Общая ситуация такова, что доступ к медицинским услугам, очереди и качество некоторых услуг остаются проблемой. Следующим шагом для правозащитных НПО может стать фиксация того, как выборочно нелиберальные власти подходят к реализации социальной политики с целью подкрепления своих предвыборных сюжетов и улаживания отдельных групп электората, а не на основании подхода «единые права для всех». Выборочный подход не соответствует принципу универсальности и целостности прав человека и ведет их страны в направлении авторитарной модели.

Изменение условий станет испытанием и для донорских структур, поддерживающих НПО. Продолжающиеся выпады против НПО в Польше и Венгрии показали уязвимость организаций гражданского общества перед угрозами маргинализации. Потребуется работа по защите партнеров, прямая поддержка и ресурсы для правозащитных НПО этих стран в целях фиксации их заслуг, организации поддержки и признания со стороны общества, противодействия распространяемой о них дурной славе, предотвращения общественной изоляции и профессионального выгорания. У Фонда ДПЧ и Домов прав человека есть наработки, которые могут помочь донорским структурам в дальнейшей деятельности по укреплению прав человека в условиях ужесточения доступа правозащитных организаций к международным дотациям<sup>125</sup>. Соответствующие предложения,

123 [Вступительное и заключительное выступления](#) Первого заместителя председателя Еврокомиссии, посвященные состоянию правового государства в Польше, в Комитете Европарламента по гражданским свободам, юстиции и внутренним делам 31 августа 2017 г.

124 6.6% в Хорватии, 5.3% в Венгрии и 4.7% в Польше. [Eurostat: Government expenditure on health](#).

125 Фонд Домов прав человека, «Финансирование гражданского общества. Как международным донорам приспособиться к новой ситуации и поддерживать правозащитные организации в ужесточающихся условиях», Осло и Женева, октябрь 2007 г. (Human Rights House Foundation, "Funding civil society: How adaptable international donors can support organisations under increasing restriction," Oslo and Geneva, October 2017).



изложенные в Предыдущем докладе, вскоре могут потребовать применения и в странах, которым посвящен доклад нынешний.

Изложенные здесь рекомендуемые практики не носят исчерпывающий характер. Как правило, они основываются на опыте успешного преодоления испытаний по мере их возникновения нашими коллегами «на местах». Меняется ситуация, меняется и гражданское общество. Мы будем продолжать работу в соответствии с выработанными нами же рекомендациями и искать максимально эффективные пути их применения в контексте разных стран. Так данное исследование станет для нас прочным фундаментом и толчком к будущей работе, а также подготовкой к совместному действию всех заинтересованных субъектов, с которыми мы работаем плечо в плечо.

Дорогу к авторитаризму мы знаем, так как видели немало стран, ею прошедших, таких как Азербайджан, Беларусь и Россия. Теперь нужно помочь Венгрии и Польше, чтобы они не повторили ту же траекторию, заставить Хорватию сдерживать обещания, данные перед вступлением в ЕС, и добиться, чтобы власти Сербии осуществили свои обязательства в области прав человека и правового государства на благо своего народа, а не ограничились заверениями в рамках официальных переговоров о вступлении.

Нелиберальным властям удалось быстро превратить демократию в Венгрии и Польше из молодой, здоровой и перспективной в слабую и больную. Ту же попытку они предприняли в Хорватии. В Сербии они пока что только медленно и осторожно разыгрывают нелиберальную карту. Мы должны постараться, чтобы эти

страны не скатились в разряд недемократических. До состояния Азербайджана, Беларуси и России им пока что далеко. Пока что.



## **С благодарностью нашим донорам**

Мы бы хотели поблагодарить доноров и сторонников Домов прав человека и их членских организаций. ФДПЧ выражает искреннюю благодарность за щедрую поддержку, которую мы получаем. Наша работа по защите, усилению и поддержке правозащитников и их организаций была бы без нее невозможна.



Norwegian Ministry  
of Foreign Affairs



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Federal Department of Foreign Affairs FDFA**



Друзья гражданской свободы должны помнить, что поставлено на карту: судьба универсальных прав человека и, по большому счету, гарантии мира.

**Миклош Харати**

Миклош Харати – венгерский писатель, академик, активный правозащитный деятель. На данный момент – спецдокладчик ООН по правам человека в Беларуси.

