



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
20 July 2020  
Russian  
Original: English

Семьдесят пятая сессия

Пункт 72 b) предварительной повестки дня\*

**Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод**

## Права человека и международная солидарность

### Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Независимого эксперта по вопросу о правах человека и международной солидарности Обиоры Чинеду Окафора в соответствии с резолюцией 35/3 Совета по правам человека\*\*.

\* A/75/150.

\*\* Независимый эксперт выражает признательность Юридической школе Осгуд-холла Йоркского университета в Торонто (Канада) и действующему при этом университете Центру им. Джека и Мэй Натансон по изучению транснациональных прав человека, преступности и безопасности, а также Программе стипендий для приглашенных стипендиатов Центра демократии Альберта Хиршмана Института высших исследований по международным проблемам и проблемам развития в Женеве (Швейцария) за их помощь в подготовке настоящего доклада.



## **Доклад Независимого эксперта по вопросу о правах человека и международной солидарности Обиоры Чинеду Окафора**

### *Резюме*

Настоящий доклад является третьим докладом, подготовленным для Генеральной Ассамблеи Независимым экспертом по вопросу о правах человека и международной солидарности Обиорой Чинеду Окафором. В настоящем докладе, представленном в соответствии с резолюцией 35/3 Совета по правам человека, Независимый эксперт рассматривает связь между определенными формами современного популизма и реализацией или несоблюдением принципа международной солидарности, основанной на правах человека. В докладе подчеркивается негативное воздействие таких видов популизма на формирование и поддержание международной солидарности в целях содействия осуществлению прав человека всех людей во всем мире.

---

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	4
II. Понятие, значение и рост популизма в мировом дискурсе и практике .....	5
III. Формы популизма: негативный и позитивный популизм? .....	9
IV. Взаимосвязь популизма и международной солидарности, основанной на правах человека .....	12
V. Негативное воздействие реакционного популизма на реализацию принципа международной солидарности, основанной на правах человека .....	16
VI. Реагирование государств, регионов и мира на негативное воздействие роста реакционного популизма на международную солидарность, основанную на правах человека .....	19
VII. Популизм и современное международное право .....	22
VIII. Выводы. ....	24
IX. Рекомендации .....	24

## I. Введение

1. После представления доклада Генеральной Ассамблее в октябре 2019 года Независимый эксперт по вопросу о правах человека и международной солидарности Обиора Чинеду Окафор представил в июне 2020 года Совету по правам человека свой третий тематический доклад (A/HRC/44/44), в котором он рассмотрел вопрос о международной солидарности, основанной на правах человека, в контексте изменения климата. Независимый эксперт благодарит Боливию (Многонациональное Государство) и Коста-Рику за положительные ответы на его просьбы о посещении и надеется посетить эти страны в кратчайшие возможные сроки с учетом нынешней всемирной пандемии и ограничений на поездки. Он напоминает другим государствам о необходимости положительно отвечать на его просьбы о посещении.

2. В своем первом докладе (A/HRC/38/40), представленном Совету по правам человека в соответствии с резолюцией 35/3, Независимый эксперт представил справочную информацию, а также краткую историю мандата. В этом докладе была также представлена информация о планируемой деятельности Независимого эксперта, целях и задачах мандата и методах работы, которые Независимый эксперт намеревается применять для выполнения задач мандата. В докладе сформулированы тематические приоритеты, над которыми Независимый эксперт планирует работать в период своего пребывания в должности.

3. В качестве одного из таких тематических приоритетов Независимый эксперт назвал угрозу, которую представляет популизм для принципа международной солидарности и его способности вносить вклад в осуществление прав человека. Он отметил серьезную угрозу, которую рост популизма в столь многих частях мира представляет для осуществления или реализации прав человека уязвимых лиц и групп населения, включая мигрантов, беженцев и просителей убежища, лиц африканского происхождения, этнические и религиозные меньшинства, женщин, девочек, лесбиянок, бисексуалок, женщин-трансгендеров и интерсексов. В частности, Независимый эксперт взял на себя обязательство а) проанализировать характер и причины роста и влияния некоторых популистских движений, которые негативно сказываются на реализации принципа международной солидарности, основанной на правах человека; б) обращать внимание на ответственность государств и их институтов, а также политических лидеров, профсоюзов, средств массовой информации, религиозных организаций и гражданского общества за борьбу с тревожной тенденцией к распространению и росту такого популизма и с) представить примеры передовой практики и мер, принятых в целях борьбы с популизмом в качестве способа расширения возможностей для реализации всеми людьми и народами принципа международной солидарности, основанной на правах человека, в том числе как это предусмотрено в проекте декларации о праве на международную солидарность (A/HRC/35/35, приложение).

4. Работа Независимого эксперта по этой теме согласуется с обеспокоенностью Организации Объединенных Наций в целом в связи с негативным воздействием на осуществление прав человека ряда событий нашего времени, названных Генеральным секретарем «порочным явлением популизма и экстремизма»<sup>1</sup>, которые, как он правильно отметил, «подпитывают друг друга на фоне быстрого роста расизма, ксенофобии, антисемитизма, ненависти к мусульманам и других форм нетерпимости»<sup>2</sup>. В своей резолюции 73/262 Генеральная Ассамблея

<sup>1</sup> United Nations News, “In Geneva, United Nations urges upholding human rights amid rising populism and extremism”, 27 February 2017.

<sup>2</sup> Ibid.

отметила, что она встревожена распространением во многих частях мира различных расистских экстремистских движений, основанных на идеологии, которая направлена на поощрение популистской, националистической и правой повестки дня и идеи расового превосходства, и подчеркнула, что такая практика ведет к эскалации расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости.

5. Поэтому Генеральная Ассамблея, также в резолюции 73/262, правильно подчеркнула необходимость содействия терпимости, всеохватности и уважению многообразия, а также необходимость добиваться взаимопонимания между цивилизациями и внутри них в целях решения проблем всего человечества, которые подрывают общие ценности, всеобщие права человека и борьбу против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, на основе сотрудничества, партнерства и всеохватности.

6. Именно на этом фоне и представляется данный доклад. Он состоит из девяти разделов, включая настоящее введение. В разделе II анализируются понятие популизма и его значения, а также очередной недавний рост в мировой политике. В третьем разделе рассматриваются различные аспекты современной популистской агитации, а также вопрос о том, можно ли когда-либо извлечь сколько-нибудь ощутимую пользу для прав человека из таких идеологий. В разделе IV доклада исследуется связь между популизмом и реализацией или несоблюдением принципа международной солидарности, основанной на правах человека. В разделе V рассматриваются пагубные последствия некоторых современных форм популизма для реализации принципа международной солидарности в области прав человека. В разделе VI приводятся и освещаются некоторые меры, уже принимаемые государствами и регионами в ответ на пагубные последствия популизма. В разделе VII изучаются нормы международного права, которые могут применяться для борьбы с популизмом. В разделе VIII представлены заключительные соображения. В разделе IX, последнем разделе, содержатся рекомендации.

## II. Понятие, значение и рост популизма в мировом дискурсе и практике

7. В наши дни создается стойкое впечатление, что либеральная демократия находится в заложниках у популизма<sup>3</sup>. Во всем мире так называемая волна популизма грозит размыть или фактически размывает давно устоявшиеся представления о ценности государственного управления в условиях режима верховенства права<sup>4</sup>. Вместо этого наблюдается усиливающийся авторитарный переход к правительствам, беспрекословно подчиняющимся популистским лидерам, не связанным ограничениями, часто налагаемыми либеральным или конституционным порядком<sup>5</sup>. Такие лидеры активно ссылаются, нередко необоснованно, на «тревогу по поводу экономического положения, экзистенциальную

<sup>3</sup> См., например, “The rise of populists in Asia: democracies under siege”, *Socdem Asia Quarterly*, vol. 6, No. 3 (December 2017), p. 1; см. также Matthew David Ordoñez and Anthony Lawrence Borja, “Philippine liberal democracy under siege: the ideological underpinnings of Duterte’s populist challenge”, *Philippine Political Science Journal*, vol. 39, No. 2 (October 2018) и Dambisa Moyo, “Ten warning signs that democracies are under siege”, Aspen Institute, 11 June 2018.

<sup>4</sup> См. Daniel Stockemer, “Introduction”, in *Populism Around the World: A Comparative Perspective*, Daniel Stockemer, ed. (Cham, Switzerland: Springer, 2019), p. 1.

<sup>5</sup> См. Kurt Weyland, “Populism’s threat to democracy: comparative lessons for the United States”, *Perspectives on Politics*, vol. 18, No. 2 (June 2020).

незащищенность и растущую культуру страха»<sup>6</sup> для разжигания фанатизма и нетерпимости, риторикой которых они воспользовались в свое время, чтобы прийти к политической власти.

8. Несмотря на то, что в данный момент мировой истории популизм весьма распространен, явление это не новое. Однако, чтобы справедливо оценить траекторию его развития, важно понять, что такое популизм и чем он не является. Ученые сходятся во мнении, что не существует единого определения, в рамках которого учитывались бы различные формы проявления популизма и его специфические особенности в отдельных государствах и в различных географических регионах<sup>7</sup>. По мере роста популизма во всем мире концептуальная ясность в отношении его природы и характерных черт будет иметь существенное значение при разработке стратегий борьбы с ним. Отсутствие же ясности лишь подорвет эти усилия. Например, неясно, является ли популистская риторика просто дискурсом, стратегией политической, культурной и экономической мобилизации или чем-то более серьезным и постоянным, в частности формой политической или националистической идеологии<sup>8</sup>. По мнению Майкла Казина, популизм — это «кредо, стиль, политическая стратегия, маркетинговая уловка или какое-либо сочетание вышеперечисленного»<sup>9</sup>. С другой стороны, Кас Магд определяет популизм как «идеологию, в соответствии с которой общество в конечном счете делится на две однородные и антагонистические группы, „честный народ“ и „коррупцированную элиту“, и утверждается, что политика должна быть выражением *volonté générale* (общей воли) народа»<sup>10</sup>.

9. Популизм исторически связан с появлением в разное время авторитарных личностей в различных частях мира. Хотя это понятие часто имеет негативные социальные и политические коннотации, включая негативные последствия для реализации принципа международной солидарности и осуществления прав человека многими людьми, хорошо известно, что некоторые видные исторические деятели, репутация которых пользуется большим уважением, чем репутация их авторитарных коллег, также прибегали к популистским приемам и особенностям как к средству завоевания общественной поддержки и одобрения.

10. Как представляется, слово «популизм» было впервые употреблено для описания конкретных политических движений девятнадцатого века<sup>11</sup>. В их число входило фермерское движение в Соединенных Штатах Америки 1890-х годов, которое впоследствии стало Народной партией<sup>12</sup>. Популизм был призван противостоять демонетизации серебра и способствовал росту скептического отношения народа к железным дорогам, банкам и политической элите<sup>13</sup>. Еще одним

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Yasmeen Serhan, “Populism is meaningless: by reducing the term to a political pejorative, we risk rendering it worthless”, *The Atlantic*, 14 March 2020; см. также Lucie Calléja, “The rise of populism: a threat to civil society?”, E-International Relations, 9 February 2020, URL: [www.e-ir.info/2020/02/09/the-rise-of-populism-a-threat-to-civil-society/](http://www.e-ir.info/2020/02/09/the-rise-of-populism-a-threat-to-civil-society/) и Neil Walker, “Populism and constitutional tension”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 17, No. 2 (April 2019).

<sup>8</sup> Weyland, “Populism’s Threat to Democracy”, p. 2.

<sup>9</sup> Michael Kazin, “Trump and American populism: old wine, new bottles”, *Foreign Affairs*, vol. 95, No. 5 (November/December 2016).

<sup>10</sup> Cas Mudde, “The populist Zeitgeist”, *Government and Opposition*, vol. 39, No. 4 (September 2004), p. 543.

<sup>11</sup> Cristóbal Rovira Kaltwasser and others, “Populism: an overview of the concept and the state of the art”, in *The Oxford Handbook of Populism*, Cristóbal Rovira Kaltwasser and others, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2017), p. 2.

<sup>12</sup> Jordan Kyle and Limor Gultchin, “Populism in power around the world”, paper (London, Tony Blair Institute for Global Change, November 2018).

<sup>13</sup> Ibid., p. 5.

таким движением в ходе исторического развития популизма стало русское народничество 1860-х и 1870-х годов<sup>14</sup>. Это было движение революционно настроенных студентов и интеллектуалов, которые идеализировали сельских крестьян и считали, что они должны стать основой революции для свержения царской монархии<sup>15</sup>.

11. Нельзя игнорировать или забывать ту роль, которую популизм сыграл в ускорении событий, приведших ко Второй мировой войне, которую некоторые авторы склонны исключать из исторического обзора негативных последствий популизма, изменивших многие общества. Хотя Гитлер и Сталин описываются в истории скорее как тоталитаристы, чем как популисты, между популизмом и тоталитаризмом, по-видимому, существует необъяснимая связь. Некоторые авторы доходят до того, что отмечают «очевидную» связь между ними: они оба характеризуются расистскими высказываниями и преследуют, в частности, такие в высшей степени возмутительные цели, как «открытие стрельбы по беженцам», «пресечение иудаизма во всем мире» и «стигматизация мусульман»<sup>16</sup>. Об этом прозорливо упоминала Ханна Арендт, характеризуя «пан-движения» и «этнический национализм»<sup>17</sup>, которые являются разновидностями популизма, хотя сама она никогда не употребляла это слово. По ее мнению, эти понятия характеризуют тоталитаристов, которые втянули мир во Вторую мировую войну и один из которых был ответственен за Холокост<sup>18</sup>. Как утверждает Арендт, к характерным чертам таких движений, помимо расизма и антисемитизма, относится «открытое пренебрежение законом и правовыми институтами [и их концепцией] правительства и власти с точки зрения произвольных решений, принимаемых сверху»<sup>19</sup>.

12. Вместе с тем в более широкое употребление слово «популизм» вошло только в 1950-х годах. Как отмечают Кайл и Галтчин, оно «стало использоваться применительно к таким разнообразным явлениям, как политические движения, поддерживающие харизматических лидеров в некоторых латиноамериканских государствах (например, Хуана Перона в Аргентине или Жетулиу Варгаса в Бразилии), военные перевороты в Африке, пропагандирующие социальную революцию (например, Джерри Ролингс в Гане), и маккартизм в Соединенных Штатах»<sup>20</sup>. Кроме того, важной темой, прослеживаемой в ранних источниках о популизме, было рассмотрение этого явления как реакции на модернизацию. Например, Сеймур Мартин Липсет, ведущий теоретик модернизации, однажды назвал его «политическим выражением тревоги и гнева тех, кто желает вернуться к более простой, досовременной жизни»<sup>21</sup>.

13. Популизм — это понятие, используемое применительно к политическим движениям, зародившимся в результате «ускоренных процессов социальных преобразований и экономического кризиса. Эти движения, как правило, возглавляются [более или менее] харизматическими лидерами, которые хорошо понимают проблемы и чаяния людей. Эти лидеры разбираются в том, как

<sup>14</sup> Ibid., p. 6.

<sup>15</sup> Ibid.; см. также Stockemer, “Introduction”, in *Populism Around the World*, p. 3.

<sup>16</sup> См. Camille Nessel, “Populism through the eyes of Hannah Arendt: now and then”, *Eyes on Europe – The Student Magazine*, 21 October 2016. URL: [www.eyes-on-europe.eu/populism-through-the-eyes-of-hannah-arendt-now-and-then/](http://www.eyes-on-europe.eu/populism-through-the-eyes-of-hannah-arendt-now-and-then/).

<sup>17</sup> См. Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism* (New York, Meridian Books, 1958), pp. 241–242.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid., p. 243.

<sup>20</sup> Kyle and Gultchin, “Populism in Power Around the World”, p. 6.

<sup>21</sup> Ibid.

мобилизовать массы для достижения определенных целей»<sup>22</sup>. В этих условиях популистская пропаганда направлена на тех членов общества, «которые не чувствуют себя представленным в сложившейся политической системе»<sup>23</sup>. В таких политических контекстах объектами популистской риторики «становятся избиратели, не имеющие сильных политических взглядов и являющиеся идеальной мишенью для пропаганды. Далее, популисты собирают массы без каких-либо конкретных политических программ. Вместо этого они тяготеют к широким лозунгам, основанным на расовой или классовой идеологии»<sup>24</sup>.

14. В качестве примеров обществ, в которых возобладала агрессивная популистская риторика и которые были превращены в экстремистско-тоталитарные системы, часто приводятся сталинская Россия и нацистская Германия<sup>25</sup>. Как и в случае с современными проявлениями популизма, чтобы захватить политическое пространство, харизматические личности завоевывали репутацию и манипулировали «широкими лозунгами, основанными на расовой или классовой идеологии». В большинстве случаев успеху этих лидеров способствовали два существенных фактора. Первый заключается в том, что они прибегали к экстремистской идеологии, уже латентно присутствовавшей в сознании тех, кто принимал заявляемые ими цели, лозунги и подходы, такие как упомянутые выше «открытие стрельбы по беженцам» и «пресечение иудаизма во всем мире», а также стигматизация мусульман, лиц африканского происхождения, латиноамериканцев и других как варваров<sup>26</sup>. Второй фактор заключается в том, что лидеры пользовались обеспокоенностью некоторых членов соответствующих обществ в связи с тем, что в этих обществах больше нет никакой структуры, а также сопутствующим чувством, объективным или субъективным, что мир вокруг этих лиц рушится<sup>27</sup>.

15. Чувство, что мир рушится, рассматривается некоторыми как «своеобразная реакция на социальные диспропорции вследствие глобализации»<sup>28</sup>. Примечательно, что, как утверждают некоторые, более поздние проявления популизма усилились в результате, во-первых, «разочарования в принципах политического представительства и участия» и, во-вторых, «появления новых видов социальной маргинализации, неустойчивого положения и неоправдавшихся надежд либеральной современности». Второй случай включает чувство «неоправдавшихся надежд ... [относительно] социальной мобильности и улучшения материального положения через получение образования, приобретение новых навыков и самоотверженный труд». Вместе с тем, несмотря на эту связь с разочарованием, нельзя сбрасывать со счетов влияние на формирование и развитие некоторых популистских движений исторически непрерывного и глубоко

<sup>22</sup> Nessel, "Populism through the eyes of Hannah Arendt".

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Ibid. См. также Chip Berlet, "Taking tea parties seriously: corporate globalization, populism and resentment", *Perspectives on Global Development and Technology*, vol. 10, No. 1 (2011). «В рамках правого популизма в Соединенных Штатах исторически «крайними» считались коренные народы, африканские рабы, цветное население, иммигранты, евреи и радикалы, особенно социалисты и анархисты. Недавно к числу «крайних» были отнесены и мусульмане, а также сторонники феминизма, защитники репродуктивных прав, геи и люди, поддерживающие права женщин и права геев».

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> См. Vedi R. Hadiz and Angelos Chrysosogelos, "Populism in world politics: a comparative cross-regional perspective", *International Political Science Review*, vol. 38, No. 4 (2017), p. 400.



укоренившегося расизма в некоторых государствах и среди определенных групп населения, несмотря на его подъемы и спады<sup>29</sup>.

### III. Формы популизма: негативный и позитивный популизм?

16. Хотя современные формы популизма слишком часто бывают тесно связаны с правыми политическими мотивами, ограничиться лишь этим означало бы составить искаженное и неполное представление о данном явлении. На самом деле у популизма много разных оттенков. По мнению Дэвида Моллоя, «популистские партии могут принадлежать к любой части политического спектра ... [и некоторые из] них находятся в левой части» политического спектра<sup>30</sup>. Вместе с тем Мадд добавляет, что «наиболее успешные популисты сегодня принадлежат к правым, в частности к радикальным правым»<sup>31</sup>. Таким образом, помимо более широко известного радикального правого популизма, частным случаем которого является, например, движение «Чайепитие» в Соединенных Штатах, существуют также конституционный популизм<sup>32</sup> и левый популизм<sup>33</sup>. Имеется также несколько других разновидностей популизма, например аграрный, социально-экономический, ксенофобский, реакционный, авторитарный и прогрессивный популизм<sup>34</sup>. Все эти виды популизма объединяет, как правило, враждебность по отношению к элите, которая иногда бывает неявной, вследствие чего ей «довольно легко могут воспользоваться сторонники практически любой идеологии, как левой, так и правой»<sup>35</sup>. Таким образом, в соответствии с определением Пола Таггарта часто утверждается, что «популизм подобен хамелеону и постоянно приспосабливается к цвету окружающей среды». Поэтому складывается впечатление, что популизм сам по себе не имеет базовых ценностей и прочной идеологии.

17. Вместе с тем, по мнению Джордана Кайла и Лимора Галтчина, популизм имеет две важнейшие особенности<sup>36</sup>. Одной из них является конфликтное противопоставление «истинного народа» и «чужих»<sup>37</sup>. Слово «чужие» здесь не обязательно ограничивается иммигрантами или лицами иностранного происхождения. Второй особенностью является убежденность в том, что ничто или по крайней мере почти ничто не должно ограничивать волю истинного народа<sup>38</sup>. В рамках этих двух связанных между собой противопоставлений «нас» и «их» затем формируются основные характерные черты популистов и их идеи, убеждения и стратегии мобилизации. Первая стратегия состоит в том, чтобы разделить людей на своих и чужих<sup>39</sup>. Затем популисты создают политический стиль, в

<sup>29</sup> Например, см. Serge Ricard, "The Trump phenomenon and the racialization of American politics", *Revue LISA*, vol. 16, No. 2 (2018), pp. 1–28.

<sup>30</sup> См. David Molloy, "What is populism, and what does the term actually mean?", BBC News, 6 March 2018.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> David Landau, "Populist constitutions", *The University of Chicago Law Review*, vol. 85, No. 2 (2018), p. 521 и Theunis Roux, "Constitutional populism in South Africa", case study, Constitutional Populism Project, 31 March 2020.

<sup>33</sup> См. Giorgos Venizelos, "Left-wing populism? In Europe? Yes, please!", *European Political Science* (2020).

<sup>34</sup> Bojan Bugarcic, "The two faces of populism: between authoritarian and democratic populism", *German Law Journal*, vol. 20 (3) (2019), p. 392.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Kyle and Gultchin, "Populism in Power Around the World".

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid.

соответствии с которым они отождествляют себя с истинным народом<sup>40</sup>. После отделения истинного народа от чужих и отождествления себя с истинным народом популисты продолжают свою деятельность, используя все доступные средства для определения и делегитимизации тех, кого они считают чужими<sup>41</sup>. В дальнейшем или одновременно с этим популисты увеличивают раскол между идеологически и социально сконструированными ими истинными людьми и чужими, усиливая разделение путем использования риторики, характерной для того или иного кризиса. На каждом этапе этого процесса популисты громко и четко заявляют о том, что ничто не должно ограничивать волю народа<sup>42</sup>.

18. Кайл и Галтчин также выделяют три способа, которыми популисты создают и поддерживают конфликтное противопоставление «нас» и «их», что является характерной чертой, которая, в свою очередь, обеспечивает почти полное представление о типологии и особенностях популизма. По их мнению, существуют три вида популизма: культурный, социально-экономический и антиэлитарный<sup>43</sup>. Ключевыми людьми в случае культурного популизма являются так называемые «коренные» члены национального государства, для которых «другими» являются некоренные жители, преступники и представители этнических и религиозных меньшинств и/или многонациональной элиты. Ключевыми темами, которые затрагивают сторонники культурного популизма, являются религиозный традиционализм, общественный порядок, национальный суверенитет и отношение к мигрантам как к врагам<sup>44</sup>.

19. Основные приверженцы социально-экономического популизма считают себя трудолюбивыми, честными представителями рабочего класса, которые не обязательно ограничиваются национальными границами<sup>45</sup>. «Другие», в понимании сторонников социально-экономического популизма, — это промышленные магнаты, владельцы капитала и иностранные или «империалистические» силы, поддерживающие международную капиталистическую систему, а их главными темами являются антикапитализм, солидарность рабочего класса и восприятие интересов иностранных компаний как враждебных<sup>46</sup>. Наконец, сторонники антиэлитарного популизма считают себя честными и трудолюбивыми непосредственными и случайными жертвами государственной системы, управляемой особыми интересами. «Другими», с точки зрения сторонников антиэлитарного популизма, являются политические элиты, в частности прежних режимов, а их объединяющим лозунгом — очищение государства от коррупции и установление сильного руководства для проведения реформ<sup>47</sup>.

20. Для этих разных видов популизма характерны различные идейные послы, и, как представляется, лежащая в основе каждого из них ключевая идея и то, каким образом она доносится, в решающей степени определяют то, как тот или иной вид популизма влияет на реализацию принципа международной солидарности, основанной на правах человека, как внутри соответствующих государств, так и во всем мире. Такой популизм, имеющий определенные последствия, также следует отличать от того, что Дэвид Моллой называет «кратким

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid., p. 13.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> В Аргентине, например, перонизм (по имени бывшего президента страны, Хуана Перона) представляет собой разновидность популизма, главной опорой которого были профсоюзы и организованные рабочие. См. Wolfgang Muno, "Populism in Argentina", in Stockemer, ed., *Populism Around the World*, p. 12.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Ibid.

политическим оскорблением»<sup>48</sup>, которое является одной из потенциальных целей использования слова «популист».

21. Следует уточнить, что понятие «популизм» также часто ошибочно используется как частичный или полный синоним слова «национализм». Хотя оба эти понятия отражают ограничительную тенденцию, по крайней мере в той или иной степени, ученые указывают на ряд заметных различий между ними. Бенджамин де Клин, например, определяет национализм как «дискурс, структурированный вокруг „нации“, понимаемой как ограниченное и суверенное сообщество, существующее во времени и привязанное к определенному пространству, и строящийся на основе противопоставления „внутри/снаружи“ (член/не член)»<sup>49</sup>. Популизм, по его словам, напротив, «структурирован вокруг антагонизма „низ/верх“ между „народом“ как большой бесправной группой и „элитой“ как небольшой и незаконно властвующей группой; при этом популисты утверждают, что представляют „народ“»<sup>50</sup>. Позиция де Клина заключается в том, что, когда в определение популизма включаются элементы национализма, такое включение «затрудняет применение этого понятия к другим (ненационалистическим) формам популизма»<sup>51</sup>. Вместе с тем эти два понятия могут пересекаться, хотя и лишь в некоторой степени.

22. При анализе современных форм популизма это явление, как правило, воспринимается как весьма негативное, особенно при рассмотрении с позиций его радикальной правой политической формы; левый популизм часто воспринимается более благосклонно. Канадский автор Престон Мэннинг описывает популизм как «накопление и перемещение снизу вверх энергии простых людей, которые чем-то недовольны и отчуждены от правящих кругов и ищут альтернативы»<sup>52</sup>, а также приводит «много позитивных изменений [в истории Канады], которые произошли благодаря популистским движениям»<sup>53</sup>. Мэннинг, как представляется, согласен с тем, что, хотя популизм может иметь деструктивные последствия, он может также быть использован для достижения позитивных целей<sup>54</sup>. Вместе с тем то, что он, как представляется, избегает акцентировать, на самом деле очевидно: в слишком многих государствах рост или сохранение этого популистского недовольства, особенно такого, которое благоприятствует уязвимым группам или приводит к целенаправленным действиям в отношении них, отчасти объясняется и стимулируется социальным противодействием попыткам исправить историческую несправедливость и обратить вспять давно существующий и системный расизм в таких обществах<sup>55</sup>.

23. Чтобы понять, почему определенные формы популизма (особенно негативные) в последние годы становятся все более распространенными, необходимо вспомнить и учесть тот факт, что с 1990-х годов мир переживает массовую экономическую и финансовую глобализацию наряду с либерализацией торговой и коммерческой деятельности, в результате чего мир стал более взаимосвязанным и взаимозависимым. В глобальной капиталистической системе информация, деньги, товары и услуги, а также некоторые категории лиц перемещаются через границы со скоростью и в масштабах, не имеющих прецедентов в истории

<sup>48</sup> См. David Molloy, "What is populism, and what does the term actually mean?".

<sup>49</sup> Benjamin De Cleen, "Populism and nationalism", in *The Oxford Handbook of Populism*, p. 242.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Eric Bombicino, "#onpoli: can populism be a force for good?", TVO, 3 October 2019.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Ibid. См. также Indu Ratra, "Case for progressive populism: a fresh Indian initiative", *Socdem Asia Quarterly*, vol. 6, No. 3 (December 2017), p. 14.

<sup>55</sup> См. Serge Ricard, "The Trump phenomenon and the racialization of American politics".

человечества<sup>56</sup>. Хотя эта система позволила миллионам людей на глобальном Юге преодолеть нищету и привела к повышению уровня жизни значительной части населения, она повлекла за собой серьезные факторы уязвимости, затрагивающие тех, кто остался позади, главным образом на глобальном Юге. Эта глобализованная экономическая система также породила неравномерное распределение богатства и доходов, которое становится все более поляризованным, даже на глобальном Севере<sup>57</sup>. В качестве примера можно привести тот факт, что один 1 мировой верхушки очень быстро богатеет, сосредоточивая в своих руках все больше богатств, в то время как в развитых странах средний класс сталкивается с замедлением роста своих доходов, а в развивающихся странах средний класс еще только формируется<sup>58</sup>. Эта ситуация неравенства может еще больше усугубиться нынешней пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19), усиливающей и без того тревожные экономические и материальные различия.

24. Начавшийся в 2008 году экономический кризис (в основном в Европе и Северной Америке), наряду с продолжающимся экономическим и финансовым спадом, развитием технологий, ведущим к автоматизации, и потерей рабочих мест во многих странах, подготовил почву для обострения популизма, уже наблюдаемого на двух континентах, поскольку в его риторике учитываются разочарования тех, кто остался позади. Упадок рабочего и среднего класса привел к «культурному беспокойству» во многих национальных государствах, где многие граждане стали проявлять еще большую обеспокоенность, наблюдая за угрозой, создаваемой внезапными изменениями для социальной структуры общества, которую можно легко восстановить, если верить популистским заявлениям, будь то левым или правым<sup>59</sup>. Тем не менее важно еще раз подчеркнуть, что, несмотря на ту роль, которую экономический спад сыграл в усилении негативного популизма и других его разновидностей в наше время, нельзя упускать из виду ту роль, которую сыграли в обострении популизма в соответствующих обществах давно существующий и глубоко укоренившийся расизм и негативная реакция на усилия по искоренению системного расизма.

#### IV. Взаимосвязь популизма и международной солидарности, основанной на правах человека

25. Во многих негативных оценках более современных форм популизма делается акцент на том, чтобы показать или подчеркнуть, как они вредны для демократии, отчасти потому, что популисты слишком часто выходят на политическую арену, манипулируя, по сути, структурами и институтами демократии<sup>60</sup>. Поскольку многие популистские силы склонны поддерживать народный суверенитет — который они слишком часто понимают как абсолютный мажоритаризм — любой ценой, получается, что «популизм может оказывать негативное влияние на либерально-демократический режим, особенно когда речь заходит о защите прав меньшинств и независимых конституционных органах»<sup>61</sup>. В то же

<sup>56</sup> См. Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents* (New York, W.W. Norton, 2002), pp. 1–282.

<sup>57</sup> Ibid. См. также Boaventura de Sousa Santos, “Globalizations”, *Theory, Culture and Society*, vol. 23, Nos. 2–3 (2006), p. 393.

<sup>58</sup> Ian Bremmer, *Us vs. Them: The Failure of Globalism* (New York, Portfolio Penguin, 2018), p. 27.

<sup>59</sup> Ibid., pp. 20–21.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Cristóbal Rovira Kaltwasser, “Scholars should not just assume that populism is bad for democracy, but should instead concentrate on explaining populism’s positive and negative effects”. URL: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2012/10/15/populism-and-liberal-democracy/>.

время следует иметь в виду, что определенные формы «популизма могут также оказывать положительное влияние на либерально-демократический режим, поскольку популизм может способствовать интеграции идей и интересов маргинализованных слоев электората в политическую повестку дня»<sup>62</sup>.

26. С учетом нынешнего положения вещей в мире наиболее реальную угрозу для осуществления прав человека и реализации принципа международной солидарности, основанной на правах человека, в некоторых государствах и во всем мире составляет, как представляется, такой вид популизма, который ориентирован на избрание политических «представителей, которые резко контрастируют с теми, кто двумя десятилетиями ранее выступал за глобализацию и международное сотрудничество»<sup>63</sup>. Такой популизм всегда принадлежит к правой части политического спектра. Он представляет угрозу для осуществления прав человека и реализации принципа международной солидарности, основанной на правах человека, в той мере, в какой его приверженцы «разделяют ксенофобские, [чрезмерно] националистические черты [и] склонность к авторитаризму, агрессивному лидерству и [излишне] антиэлитарным идеям»<sup>64</sup>. Именно этой форме популизма и посвящена остальная часть настоящего доклада по той простой причине, что она представляет наибольшую опасность для прав человека, международной солидарности, основанной на правах человека, и основанного на правилах многостороннего миропорядка.

27. В своем первом докладе Совету по правам человека Независимый эксперт сослался на масштабную работу, уже проделанную его предшественниками с момента учреждения мандата в 2005 году. Кульминацией этой работы стала подготовка непосредственным предшественником Независимого эксперта Виржинией Дандан проекта декларации о праве на международную солидарность. Как заявляет Независимый эксперт, в проекте декларации признается, «что международная солидарность лежит в основе обязанности государств сотрудничать друг с другом в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и находит свое отражение в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, а также в международном праве»<sup>65</sup>.

28. В соответствии с проектом декларации международная солидарность является выражением духа единства между отдельными лицами, народами, государствами и международными организациями, объединенными общностью интересов, устремлений и действий и признанием различных потребностей и прав для достижения общих целей<sup>66</sup>. Таким образом, согласно проекту декларации международная солидарность включает два компонента: превентивную солидарность, которая предусматривает инициативное взаимодействие заинтересованных сторон в целях решения общих проблем, и реактивную солидарность, охватывающую коллективные действия международного сообщества по реагированию на кризисные ситуации<sup>67</sup>.

29. Международная солидарность в контексте проекта декларации включает также международное сотрудничество. Обязанность международного сотрудничества требует от государств, которые в состоянии делать это, оказывать

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> См. Annalisa Merelli, “The state of global right-wing populism in 2019”, Quartz, 30 December 2019.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> A/HRC/38/40, п. 14.

<sup>66</sup> A/HRC/35/35, приложение, статья 1.

<sup>67</sup> Там же, статья 2 а) и б).

международную помощь в индивидуальном или совместном порядке и вносить свой вклад в осуществление прав человека в других государствах в соответствии с основополагающими принципами международного права и международного права прав человека<sup>68</sup>.

30. Если международная солидарность, основанная на правах человека, неразрывно связана с согласованием и совместными действиями как государственных, так и негосударственных субъектов в целях урегулирования потенциальных или существующих глобальных кризисов и проблем, то она является противоположностью реакционному популизму, приверженцы которого стремятся установить еще больше границ, разделяющих народы, и разобщить народы на основании predetermined различий, включая расовую, религиозную и этническую принадлежность<sup>69</sup>. Более того, такой реакционный популизм противоречит духу международного сотрудничества, поскольку имеются многочисленные и хорошо известные на сегодняшний день доказательства того, что современные сторонники реакционного или негативного популизма склонны презирать глобализацию и ставить во главу угла интересы нации, рассматривая международную солидарность и сотрудничество, которое она влечет за собой, как проблемы, требующие решения, а не как источник решений глобальных проблем в области прав человека.

31. В частности, в 1990-х годах многие государства и специалисты по международному праву исходили из того, что совместное провозглашение и осуществление некоторых правовых понятий и норм международного права, включая верховенство права и право на демократическое управление, имеют большое значение и крайне важны для создания справедливого и основанного на правах человека мира<sup>70</sup>. Таким образом, несмотря на соответствующие проблемы, согласованные на глобальном уровне и универсальные стандарты и институты в области прав человека многими рассматривались как режимы, которые продвигают или могут продвигать интересы мирового сообщества на основе общего понимания международной солидарности<sup>71</sup>. В последнее время эта, казалось бы, почти единодушная позиция относительно фактической или возможной полезности согласования прав человека на глобальном уровне, а также важности международной солидарности в усилиях по их осуществлению, как представляется, слабеет, причем даже в тех обществах, где она до сих пор была наиболее сильной.

32. Одной из главных причин такого ослабления является растущий реакционный популизм, который резко контрастирует с теми самыми ценностями, для достижения которых необходимы права человека и международная солидарность, основанная на правах человека, включая уважение международного права, международное сотрудничество и отказ от действий, которые могут привести к угрозам международному миру и безопасности или фактически нарушить их. Чтобы этим ценностям вновь стало уделяться больше внимания в рамках международного права и международных отношений, как это было раньше, необходимы последовательные международные усилия, направленные на противодействие реакционному популизму в той мере, в какой он влечет за собой отказ от согласованных на международном уровне стандартов в области прав

<sup>68</sup> Там же, статья 2 с). См. также статьи 55 и 56 Устава Организации Объединенных Наций.

<sup>69</sup> См., например, Hannes Swoboda and Jan Marinus Wiersma, eds., *Democracy, Populism and Minority Rights*, PSE Socialist Group in the European Parliament and the Renner Institute (2008).

<sup>70</sup> См. Heike Krieger, "Populist governments and governments and international law", KFG Working Paper No. 29 (2019), Berlin Potsdam Research Group, "The international rule of law – rise or decline?" Published in *European Journal of International Law*, vol. 30, No. 3 (2019).

<sup>71</sup> Ibid., p. 9.

человека или серьезное пренебрежение ими и подрыв международной солидарности, основанной на правах человека.

33. Примечательно, что страны, которыми в настоящее время управляют правопопулистские режимы, также являются теми странами, в которых прослеживается тенденция отвергать или лишать финансирования важные глобальные многосторонние учреждения. При этом они, как правило, в различной степени отказываются от международной солидарности, которая всегда способствовала глобальным усилиям, направленным на построение более спокойного и безопасного мира, являющегося желанной целью более полной реализации всех прав человека каждого жителя планеты.

34. Независимый эксперт обеспокоен тем, что рост реакционного популизма представляет угрозу для международной солидарности, основанной на правах человека, поскольку страны, управляемые популистскими лидерами, склонны чрезмерно сосредоточивать внимание на своей национальной аудитории и ее благополучии, забывая о принципах, закрепленных в Уставе Организации Объединенных Наций и других документах, а также в проекте декларации о праве на международную солидарность, особенно в тех случаях, когда необходимость урегулирования потенциальных или существующих глобальных кризисов и проблем требует согласованных и совместных действий. Нынешняя ситуация в мире, сложившаяся в результате пандемии COVID-19, ясно показывает, что только совместные международные действия и солидарность позволят человечеству справиться со стоящими перед ним вызовами. Независимый эксперт особенно встревожен тем, что многие страны-доноры, в которых у власти стоят популистские лидеры, значительно сократили как помощь в целях развития, так и международное сотрудничество. Кроме того, такие регрессивные движения могут также поставить под угрозу глобальные правозащитные повестки дня, такие как цели в области устойчивого развития, принятые Организацией Объединенных Наций в 2016 году<sup>72</sup>.

35. В одной из североамериканских стран после избрания правопопулистского правительства нынешняя администрация предложила сократить расходы на иностранную помощь на 21 процент<sup>73</sup>. В западноевропейской стране, находившейся под управлением популистской коалиции в 2018–2019 годах, расходы на иностранную помощь в этот период сократились, равно как и объемы помощи беженцам и мигрантам<sup>74</sup>, хотя с уходом коалиции эта тенденция прекратилась. Аналогичная ситуация наблюдалась и в соседней европейской стране, которая в то же время управлялась недолговечным популистским коалиционным правительством<sup>75</sup>. В восточноевропейской стране, в течение нескольких лет управлявшейся правопопулистским правительством, помощь в целях развития в 2016–2017 годах сократилась на 29,7 процента<sup>76</sup>. Более подробно негативные последствия этих движений для реализации принципа международной солидарности, основанной на правах человека, освещаются в разделе V ниже.

<sup>72</sup> См., например, Amanda Shendruk and others, “Funding the United Nations: what impact do United States contributions have on United Nations agencies and programs?”, Council on Foreign Relations, 8 June 2020.

<sup>73</sup> См. Carol Morello, “Trump administration again proposes slashing foreign aid”, *Washington Post*, 10 February 2020.

<sup>74</sup> См. [www.sdgwatcheurope.org/wp-content/uploads/2019/06/8.1.a-factsheets-IT.pdf](http://www.sdgwatcheurope.org/wp-content/uploads/2019/06/8.1.a-factsheets-IT.pdf).

<sup>75</sup> См. [www.sdgwatcheurope.org/wp-content/uploads/2019/06/1.3.a-report-AT-1.pdf](http://www.sdgwatcheurope.org/wp-content/uploads/2019/06/1.3.a-report-AT-1.pdf).

<sup>76</sup> См. Organization for Economic Cooperation and Development, *Development Co-operation Report 2018: Joining Forces to Leave No One Behind* (Paris, OECD Publishing, 2018), pp. 331–332.

## V. Негативное воздействие реакционного популизма на реализацию принципа международной солидарности, основанной на правах человека

36. Одним из наиболее значительных последствий современного реакционного популизма является негативное воздействие, которое он оказал на укрепление, а также на поддержание существующего многостороннего консенсуса в отношении международной солидарности, включая международное сотрудничество, направленной на то, чтобы привлечь к ответу политических должностных лиц, особенно приверженцев реакционного популизма, за положение в области прав человека в их соответствующих странах. В результате правый популизм в некоторых государствах-членах стал одной из самых серьезных проблем для защиты и поощрения прав человека уязвимых лиц во всем мире, включая лиц африканского происхождения, мигрантов, просителей убежища и беженцев, а также для выражения основанной на правах человека международной солидарности с ними<sup>77</sup>.

37. Негативное воздействие, которое правый популизм оказал и может оказать на реализацию принципа международной солидарности, основанной на правах человека, во всем мире, в последнее время стало особенно заметным в позиции и действиях одного североамериканского государства, в течение длительного времени выступавшего за развитие многосторонних международных учреждений, в основе работы которых лежит понимание того, что решение глобальных проблем требует единства и солидарности между странами мира, независимо от их социально-экономических условий или условий в области развития. Его президент даже зашел настолько далеко, что вывел свое государство из состава Совета по правам человека и Всемирной организации здравоохранения — форумов, в деятельности которых оно ранее участвовало весьма активно<sup>78</sup>.

38. Нынешнее в целом негативное отношение правительства этого североамериканского государства к многосторонней деятельности в области прав человека, являющейся важным условием применения и реализации принципа международной солидарности, основанной на правах человека, по-видимому, направило неверный сигнал, придавший смелости некоторым другим реакционным популистским правительствам, которые стали совершать нападки на многосторонние правозащитные учреждения, такие как Совет по правам человека, а также на некоторых из его мандатариев специальных процедур. Например, после того как в июле 2019 года Совет одобрил резолюцию о расследовании предполагаемых нарушений прав человека президентом одного из азиатских государств, министр иностранных дел этой страны назвал экспертов по правам человека, которым было поручено провести это расследование, «ублюдками» и поклялся не пускать их в страну<sup>79</sup>. На тот момент «война с наркотиками» в этом государстве привела, по оценкам, к 6700 внесудебным казням<sup>80</sup>.

<sup>77</sup> См., например, доклад Специального докладчика по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости (A/73/305), в частности пп. 11–13.

<sup>78</sup> См. “United States Withdraws from the United Nations Human Rights Council, shortly after receiving criticism about its border policy”, *American Journal of International Law*, vol. 112, No. 4 (17 October 2018), pp. 745–751 и Robbie Gramer and others, “Trump cuts United States ties with World Health Organization amid pandemic”, *Foreign Policy*, 29 May 2020.

<sup>79</sup> См. “Duterte minister scoffs at United Nations desire to investigate drug war in Philippines”, *CBC*, 11 September 2019.

<sup>80</sup> Ibid. См. также United Nations News, “United Nations rights chief denounces ‘unacceptable’ charges of terrorism by Philippine’s Duterte against United Nations expert”, 9 March 2018.



39. В одном южноамериканском государстве правительство, подкрепленное отчасти тесным альянсом с вышеупомянутым североамериканским реакционным популистским правительством, проявляет аналогичное негативное отношение к выполнению страной своих международных обязательств, особенно в области прав человека<sup>81</sup>. Как утверждается, это правительство вышло из Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции и отказалось от проведения конференции по климату, которая должна была состояться в столице страны<sup>82</sup>. Оно также предположительно нарушило Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, ослабив национальный механизм этого государства по предупреждению пыток и борьбе с ними, а также нарушило принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы), вмешавшись в работу своего национального правозащитного учреждения<sup>83</sup>.

40. В 2018 году реакционное популистское правительство в одном из восточноевропейских государств представило в парламент три законопроекта, предусматривающие наказание и ограничивающие свободу и количество групп, работающих над вопросами убежища и миграции<sup>84</sup>. Законопроекты были направлены на достижение трех целей. Во-первых, в соответствии с ними те, кто помогает лицам, спасающимся от преследования, получить убежище в этом государстве, должны были быть объявлены угрозой национальной безопасности<sup>85</sup>. Во-вторых, согласно законопроектам все лица, работающие с мигрантами, беженцами и просителями убежища или отстаивающие их права, были бы вынуждены получать разрешение от национальной службы безопасности и платить дополнительный налог с любого иностранного финансирования<sup>86</sup>. В-третьих, данные законы предоставили бы правительству право запрещать своим гражданам, работающим от имени мигрантов и просителей убежища, присутствовать в приграничных районах, где, как известно, власти слишком часто допускают злоупотребления по отношению к этим группам. Кроме того, иностранцам, занимающимся вопросами миграции и беженцев в этом государстве, запрещался въезд на его территорию<sup>87</sup>. Такие попытки ограничить права мигрантов и тех, кто выражает солидарность с ними, явно направлены на то, чтобы оказать негативное воздействие на осуществление прав человека и реализацию принципа международной солидарности, основанной на правах человека. Усугубляя негативные последствия для защиты в этом государстве и во всем мире прав человека уязвимых групп мигрантов и тех, кто оказывает им помощь, эти попытки оказывают реальное негативное воздействие в обеих областях<sup>88</sup>.

41. В своем выступлении в Совете по правам человека в 2018 году президент этой же восточноевропейской страны осудил иммиграцию и «смешение рас»<sup>89</sup>. Его выступление было осуждено на тридцать седьмой сессии Совета по правам человека как расистское и ксенофобское тогдашним Верховным комиссаром

<sup>81</sup> См. Pierre Albouy, "In elections to the United Nations Human Rights Council, Brazil is not suitable", Conectas Human Rights, 1 October 2019.

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> См. Human Rights Watch, "Hungary: bills seek to block migrant support", 17 February 2018.

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> См. Zack Beauchamp, "Hungary just passed a 'Stop Soros' law that makes it illegal to help undocumented migrants", Vox Media, 22 June 2018 и The Guardian, "Hungary passes anti-immigrant 'Stop Soros' laws", 20 June 2018.

<sup>89</sup> Todor Gardos, "Hungary's Government turns on the United Nations", Human Rights Watch Dispatches, 15 March 2018.

Организации Объединенных Наций по правам человека. Это осуждение привело к тому, что министр иностранных дел этого государства охарактеризовал Верховного комиссара как «неспособного и недостойного выполнения своих обязанностей и занимаемой должности», по сути потребовав его отставки<sup>90</sup>. Действия президента и министра иностранных дел этого государства, несомненно, представляют собой смелые прямые нападки на права человека мигрантов и этнических меньшинств, а также на выражение Верховным комиссаром основанной на правах человека международной солидарности с ними.

42. В марте 2018 года правительство вышеупомянутого государства выразило решительный протест против Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции — не имеющей обязательной силы глобальной политики, по которой в то время проводились переговоры, отчасти в целях содействия улучшению положения мигрантов во всем мире<sup>91</sup>. Правительство данного государства организовало негативную «информационную кампанию» против Договора и заблокировало переговоры по этой политике на уровне Европейского союза<sup>92</sup>.

43. Хотя можно утверждать, что ни одно государство в мире не свободно от обвинений в нарушениях прав человека, политика и практика таких реакционных и ультраправых популистских правительств предрасполагают и подталкивают их к более широкому и вопиющим нарушениям прав человека и принципа международной солидарности, основанной на правах человека, особенно в отношении уязвимых групп мигрантов и этнических меньшинств как на их территории, так и за ее пределами. Такая политика и практика делают эти уязвимые группы козлами отпущения за тяжелые последствия экономических кризисов в их государствах и превращает их в так называемые угрозы социальному и культурному наследию соответствующих стран. Они также предрасполагают и подталкивают государство к более враждебным действиям по отношению к многосторонним международным учреждениям в области прав человека<sup>93</sup>. Например, одно североамериканское государство<sup>94</sup> не только вышло из состава Совета по правам человека, но и не перестает критиковать его. Ответ тогдашнего Председателя Совета Войислава Шука (Словения) на выход этого государства из состава Совета не мог быть более прозорливым. «Сегодня, когда преимущества многосторонних отношений и важность прав человека ежедневно ставятся под сомнение, — заявил он, — крайне необходимо укрепить позиции Совета и оживить его работу, признав его центральную роль в системе Организации Объединенных Наций в XXI веке»<sup>95</sup>.

44. Независимый эксперт обеспокоен тем, что в странах, где реакционным популистам удалось захватить власть (либо получив большинство мест в парламенте, либо сформировав коалицию), внутренние последствия также стали причиной снижения солидарности внутри страны и в ее отношениях с другими, поскольку эти последствия привели к дальнейшему росту социально-

<sup>90</sup> Ministry of Foreign Affairs and Trade of Hungary, “United Nations High Commissioner for Human Rights unfit and unworthy of his position”, 27 February 2018.

<sup>91</sup> См. Pierre Albouy, “In elections to the United Nations Human Rights Council, Brazil is not suitable”.

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> См. David Bosco, “For the United Nations, a rise in populism reveals an old challenge”, *The Wilson Quarterly*, fall 2018.

<sup>94</sup> См. “United States withdraws from the United Nations Human Rights Council, shortly after receiving criticism about its border policy”, *American Journal of International Law*, vol. 112, No. 4 (17 October 2018), p. 745.

<sup>95</sup> Vojislav Šuc (Slovenia), President of the Human Rights Council, press statement, Geneva, 19 June 2018.

экономического неравенства между лицами, получающими наибольший доход, и наиболее уязвимыми гражданами<sup>96</sup>. Аналогичным образом, проводя масштабные программы снижения налогов в интересах богатейших слоев населения, а также сокращая финансирование социальных программ, страны, возглавляемые популистскими правительствами или коалициями, еще больше увеличили разрыв между имущими и неимущими и ослабили принципы солидарности и общего гражданства, которые обеспечивали сплоченность этих обществ<sup>97</sup>.

45. В одной из североамериканских стран статистические данные подтвердили, что неравенство доходов достигло своего наивысшего уровня после масштабного снижения налогов в интересах богатейших слоев населения на фоне сокращения социальных расходов<sup>98</sup>. В этом же государстве богатейшему 1 проценту населения принадлежит одна треть чистого объема всех благ, в то время как беднейшие 50 процентов населения владеют лишь 1,2 процента<sup>99</sup>. В западноевропейской стране, находившейся под управлением реакционного популистского правительства в 2018–2019 годах, сокращение социальных услуг привело к повышению уязвимости женщин, поскольку уменьшение льгот непропорционально сказалось на них<sup>100</sup>. В одной южноамериканской стране, уже известной огромными экономическими различиями между ее беднейшими и богатейшими гражданами, нынешнее реакционное популистское правительство, сокращая программы социального обеспечения, усугубляет эти экономические различия, в результате чего миллионы семей, включая лиц африканского происхождения, просителей убежища и беженцев, вновь оказываются за чертой бедности или в менее благоприятном экономическом положении<sup>101</sup>. Это контрастирует со значительными успехами предыдущих правительств в снижении экономической уязвимости в стране<sup>102</sup>.

## **VI. Реагирование государств, регионов и мира на негативное воздействие роста реакционного популизма на международную солидарность, основанную на правах человека**

46. Одна из причин, по которой реакционный популизм представляет столь серьезный вызов усилиям по защите прав человека всех людей (особенно уязвимых этнических меньшинств и мигрантов) и продвижению международной солидарности, основанной на правах человека, заключается в том, что от тех, кто ответственен за его рост, также ожидается участие в многосторонних усилиях по его прекращению или по крайней мере сведению к минимуму его более пагубных последствий. Кварц насчитывает не менее 23 стран мира, где правые популистские партии находятся у власти, и еще 13 стран, где правые популистские партии оказывают влияние, находясь в оппозиции<sup>103</sup>. Многие из этих государств

<sup>96</sup> David Ricci, *A Political Science Manifesto for the Age of Populism: Challenging Growth, Markets, Inequality and Resentment* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2020).

<sup>97</sup> См. <https://time.com/5859209/donald-trump-administration-inequality/>.

<sup>98</sup> См. <https://inequality.org/research/trump-tax-cuts-inequality/>.

<sup>99</sup> См. [www.fastcompany.com/90427855/while-trump-boasts-of-economic-growth-inequality-deepens](http://www.fastcompany.com/90427855/while-trump-boasts-of-economic-growth-inequality-deepens).

<sup>100</sup> См. [www.sdgwatcheurope.org/wp-content/uploads/2019/06/1.3.a-report-AT-1.pdf](http://www.sdgwatcheurope.org/wp-content/uploads/2019/06/1.3.a-report-AT-1.pdf).

<sup>101</sup> См. [www.theatlantic.com/international/archive/2019/01/heres-how-jair-bolsonaro-wants-to-transform-brazil/580207/](http://www.theatlantic.com/international/archive/2019/01/heres-how-jair-bolsonaro-wants-to-transform-brazil/580207/).

<sup>102</sup> См. [www.irishtimes.com/news/world/how-the-bolsonaro-government-is-waging-war-on-brazils-poor-1.4191695](http://www.irishtimes.com/news/world/how-the-bolsonaro-government-is-waging-war-on-brazils-poor-1.4191695).

<sup>103</sup> См. Annalisa Merelli, “The state of global right-wing populism in 2019”.

представлены в Совете по правам человека, и все они участвуют в заседаниях Генеральной Ассамблеи.

47. Существует четыре сегмента национального и международного сообщества, чьи действия и судьба со временем определяют, когда будет выиграна или проиграна борьба с таким реакционным популизмом, который негативно влияет на осуществление прав человека и реализацию принципа международной солидарности, основанной на правах человека, и произойдет ли это вообще. Первый сегмент включает в себя самих реакционных популистов, которые уже находятся у политической власти в отдельных государствах мира. Второй сегмент — это реакционные популисты, которые составляют оппозиционные политические партии и движения, готовые или способные захватить политическую власть в определенных государствах. Третий сегмент — это те члены национального общества, которые серьезно обеспокоены негативным воздействием реакционного популизма на осуществление прав человека и реализацию принципа международной солидарности, основанной на правах человека. Последний сегмент включает в себя международных субъектов и учреждения, которые при определенных условиях могут оказать достаточное давление на реакционные популистские режимы, чтобы они прекратили осуществление многих или всех сомнительных видов политики и практики. В их число входит и такое учреждение, как Организация Объединенных Наций, а также ее специализированные учреждения.

48. Судьба реакционного популизма, а также его способность и возможность оказывать негативное воздействие на осуществление прав человека и реализацию принципа международной солидарности, основанной на правах человека, будут зависеть от усилий, прилагаемых или не прилагаемых этим кругом субъектов. Как показано в разделе VII ниже, существует достаточно международно-правовых норм для поддержки таких усилий по борьбе с негативными последствиями реакционного популизма для прав человека и международной солидарности, основанной на правах человека. Однако эффективность этих норм будет зависеть от действий, предпринимаемых или не предпринимаемых рядом вышеупомянутых субъектов.

49. На национальном уровне бессмысленно ожидать, что популистские режимы снимут или ослабят социальную напряженность, которую они сами и создали и которая во многих случаях была выгодна им в политическом отношении. Данные говорят о том, что, вместо того чтобы умерить свой авторитаризм и нарушения прав человека после прихода к политической власти, популистские режимы склонны усиливать авторитаризм, часто повергая общество в еще больший кризис<sup>104</sup>. Таким образом, лучшим способом реагирования на реакционный популизм на национальном уровне было бы обеспечение того, чтобы таким популистам заграждалась дорога демократическими средствами и чтобы они не допускались к политической власти<sup>105</sup>. Однако это не всегда возможно.

50. На региональном уровне важно, чтобы сообщества экономической и политической интеграции и другие группы устанавливали стандарты членства и участия, учитывающие такие ценности, как международные права человека и глобальная солидарность. Хороший пример того, как это может в идеале быть достигнуто, подает Европейский союз, который принял меры по обеспечению того, чтобы политические партии, получающие от него финансирование,

<sup>104</sup> См. в общем Ernst Hillebrand and others, *Right Wing Populism in Europe: How do we Respond?* (Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2014); см. также Natalie Nougayrède, “The far right didn’t sweep the European Union elections. Europe’s centre is holding”, *The Guardian*, 27 May 2019.

<sup>105</sup> Ibid.

соблюдали его принципы, касающиеся прав человека и основных свобод. В 2014 году Европейский союз издал постановление 1141 об уставе и финансировании европейских политических партий и европейских политических фондов. В это постановление была внесена поправка другим постановлением, постановлением 673 2018 года<sup>106</sup>.

51. В постановлении было подтверждено, что европейские политические партии и европейские политические фонды могут получать финансирование от Европейского союза, если и до тех пор пока они соблюдают статью 2 Договора о Европейском союзе. Благодаря постановлению возможности проверки соблюдения этого действующего обязательства были значительно расширены путем создания независимого агентства по регистрации, мониторингу и санкциям в отношении политических партий и политических фондов Европейского союза, а также комитета в составе независимых видных деятелей для оказания ему помощи в проведении исследований по вопросам соблюдения ценностей Европейского союза<sup>107</sup>.

52. В статье 2 Договора о Европейском союзе указано, что Союз основан на ценностях уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, правового государства и соблюдения прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам. Эти ценности являются общими для государств-членов в рамках общества, характеризующегося плюрализмом, недискриминацией, терпимостью, справедливостью, солидарностью и равенством женщин и мужчин<sup>108</sup>. Это четкий сигнал политическим партиям и фондам в Европе о том, что Европейский Союз не приемлет реакционный популизм с его целями и методами.

53. Помимо этой инициативы Европейского союза, Независимому эксперту неизвестны какие-либо другие заметные и столь же четко сформулированные региональные стратегии борьбы с реакционным популизмом. Вместе с тем, как видно из раздела VII ниже, другие региональные правозащитные учреждения разработали нормы, которые могут применяться для смягчения или искоренения реакционного популизма во всех его проявлениях.

54. Что касается глобального уровня, то Секретариат принял Стратегию и план действий Организации Объединенных Наций по борьбе с языком ненависти<sup>109</sup>. В этом документе содержатся некоторые ключевые обязательства, а именно: сбор соответствующих данных и мониторинг и анализ ненавистнической риторики, устранение коренных причин и движущих факторов ненавистнической риторики и принятие мер в отношении носителей такой риторики, установление контактов с лицами, пострадавшими в результате ненавистнической риторики, и оказание им поддержки, объединение усилий ключевых субъектов в целях перестройки проблем, поиска решений и создания коалиций, установление партнерских отношений с новыми и традиционными средствами массовой информации, применение технологических инноваций, использование образования для борьбы с ненавистнической риторикой и противодействия ей, содействие построению мирных, справедливых и инклюзивных обществ, ведение

<sup>106</sup> См. John Morijn, "Responding to 'populist' politics at the European Union level: regulation 1141/2014 and beyond", *International Journal of Constitutional Law*, vol. 17, No. 2 (April 2019), p. 617.

<sup>107</sup> Ibid.

<sup>108</sup> См. Regulation (European Union, Euratom) No. 1141/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on the statute and funding of European political parties and European political foundations. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R1141>.

<sup>109</sup> A/74/285, п. 35.

информационно-пропагандистской деятельности и использование партнерских связей с заинтересованными сторонами, включая правительства, для достижения поставленных целей.

## VII. Популизм и современное международное право

55. Международное право включает свод норм, которые, в частности, могут регулировать популистские настроения, политику и действия. Это не должно вызывать удивления, поскольку реакционный популизм и национализм лежали в основе настроений, политики и действий, которые привели мир к Первой и Второй мировым войнам. Эта тесная связь уже отмечалась в разделе II выше.

56. Следует также помнить о том, что международный правопорядок, установленный после этих войн, в том числе благодаря Организации Объединенных Наций, был направлен на создание условий, при которых возникновение политических ситуаций, приведших к этим войнам, в наше время было бы маловероятным. Отправной точкой стала Всеобщая декларация прав человека 1948 года, в тексте которой указано, что она представляет собой «задачу, к выполнению которой должны стремиться все народы и государства»<sup>110</sup>. В этой декларации также подчеркивается, что «пренебрежение и презрение к правам человека привели к варварским актам, которые возмущают совесть человечества, и что создание такого мира, в котором люди будут иметь свободу слова и убеждений и будут свободны от страха и нужды, провозглашено как высокое стремление людей»<sup>111</sup>.

57. Со времени принятия Всеобщей декларации прав человека, главным образом благодаря усилиям Организации Объединенных Наций, многие другие международные договоры и документы также стали частью свода норм международного права, направленных на обеспечение того, чтобы права всех людей и народов совместно и индивидуально поощрялись и защищались в качестве первого шага на пути к поддержанию внутреннего и международного мира и безопасности.

58. К числу некоторых других соответствующих международных документов по правам человека относятся Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений, Конвенция о правах ребенка и Конвенция о статусе беженцев. Ранее, в 1926 году, была принята Конвенция о рабстве.

59. В частности, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Международный пакт о гражданских и политических правах налагают ограничения на распространение расистских и ксенофобских идей и запрещают пропаганду национальных, расовых или религиозных предрассудков, приравниваемую к подстрекательству к дискриминации, вражде или насилью. В общей рекомендации № 35 (2013) Комитета по ликвидации расовой дискриминации разъясняется, каким образом государствам-участникам следует

<sup>110</sup> Преамбула Всеобщей декларации прав человека, резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи.

<sup>111</sup> Там же.

подходить к регулированию выражения расистских мнений в соответствии с этой конвенцией. Аналогичным образом статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах защищает свободу выражения мнений, на которую вместе с тем могут вводиться установленные законом ограничения, необходимые для уважения прав или репутации других лиц и для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Любое ограничение свободы слова должно быть не только необходимым, но и пропорциональным поставленной законной цели, которая оправдывает введение этого ограничения. В статье 20 Пакта конкретно оговаривается обязанность государств-участников запретить «всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию».

60. На региональном уровне были приняты различные документы по правам человека, направленные на достижение целей, аналогичных тем, которые были поставлены Организацией Объединенных Наций. Африканские страны приняли для этого Африканскую хартию прав человека и народов<sup>112</sup>. В Европе страны — члены Совета Европы приняли Конвенцию о защите прав человека и основных свобод<sup>113</sup>. В Северной и Южной Америке была принята Американская конвенция о правах человека<sup>114</sup>. Как и в документах Организации Объединенных Наций, в этих региональных договорах по правам человека признается, что совместная и индивидуальная защита прав человека является прочной основой регионального и международного мира и безопасности.

61. Хотя многие из этих документов, возможно, и не были приняты с расчетом на нынешнюю волну реакционного популизма, они охватывают и затрагивают большинство поведенческих черт, общих для реакционных популистов, включая расизм, антисемитизм, ксенофобию и другие формы нетерпимости, дискриминацию, жестокое обращение с беженцами и меньшинствами (этническими, культурными и религиозными) и так далее. Следовательно, при эффективном их применении этих норм вполне достаточно, чтобы по крайней мере препятствовать реакционной популистской политике и действиям и их многочисленным пагубным последствиям для осуществления прав человека и реализации принципа международной солидарности, основанной на правах человека.

62. Важно отметить, что Организация Объединенных Наций приступила к работе по противодействию реакционному популизму и экстремистским и шовинистским идеологиям и их негативному воздействию на осуществление прав человека и реализацию принципа международной солидарности, основанной на правах человека. В начале 2019 года Совет по правам человека провел прения именно по этому вопросу<sup>115</sup>. В своем выступлении в феврале 2019 года на ежегодных парламентских слушаниях Межпарламентского союза и Организации Объединенных Наций по теме «Возникающие вызовы многосторонности: парламентский ответ» Генеральный секретарь определил три основных вызова глобальной многосторонней системе. По его словам, они включают популистские и националистические идеи<sup>116</sup>.

<sup>112</sup> URL: [www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=49](http://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=49).

<sup>113</sup> См. [www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts/convention](http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts/convention).

<sup>114</sup> См. [www.cidh.oas.org/basicos/english/basic3.american%20convention.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/english/basic3.american%20convention.htm).

<sup>115</sup> См. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, News and Events, “Human Rights Council holds debate on the mitigation and countering of rising nationalist populism and extreme supremacist ideologies”, 15 March 2019.

<sup>116</sup> См. United Nations, “Amid growing populism, multilateralism key to overcome global challenges, rebuild trust in government, Secretary-General tells annual parliamentarians hearing”, 21 February 2019. URL: [www.un.org/press/en/2019/sgsm19468.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2019/sgsm19468.doc.htm).

## VIII. Выводы

63. Популизм, особенно в его реакционной форме, представляет значительную угрозу для международной солидарности, основанной на правах человека, многосторонней правозащитной системы и осуществления прав человека для всех, поскольку они постоянно подвергаются нападкам в рамках риторики и практики его приверженцев.

64. Основанная на правах человека международная солидарность, исторически столь важная для достижения прогресса в области прав человека во всем мире, сегодня находится под еще большей угрозой из-за всемирной пандемии COVID-19, которая привела к жестким ограничениям прав человека во многих государствах, затронутых этой пандемией, а также к некоторому отходу от практики международной солидарности. Кроме того, для реализации такой солидарности существуют угрозы, связанные с реакционным популизмом.

65. Поэтому тот факт, что настоящий доклад составляется на фоне всемирной пандемии COVID-19, свидетельствует о прозорливости и вызывает тревогу. Свидетельствует о прозорливости, поскольку эта пандемия, как ни одно другое отдельное событие в новейшей мировой истории, демонстрирует важность международной солидарности для решения глобальных и транснациональных проблем в области прав человека. Вызывает тревогу, поскольку наглядно демонстрирует, в какой степени осуществление различных прав человека, гарантированных международным правом, может быть поставлено под еще более серьезную угрозу на национальном и международном уровнях в условиях все большего отсутствия солидарности, даже во время серьезной пандемии<sup>117</sup>.

## IX. Рекомендации

66. С учетом вышеизложенного Независимый эксперт рекомендует Совету по правам человека, государствам и другим соответствующим заинтересованным сторонам:

а) еще более четко и решительно признать взаимосвязь между реакционным популизмом, снижением международной солидарности, основанной на правах человека, и неспособностью государств и других заинтересованных сторон поощрять и защищать права человека во всем мире. Недавние события показали, что, как никогда ранее в новейшей истории, только международная солидарность, основанная на правах человека, может помочь мобилизовать соответствующие ресурсы и действия, необходимые в то время, когда миру приходится решать серьезные проблемы или восполнять важные пробелы в области прав человека;

б) помнить о том, что государства-члены обязаны принимать меры по борьбе с угрозой реакционного популизма как участники таких имеющих обязательную силу документов, как Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Международный пакт о гражданских и политических правах, которые налагают ограничения на распространение расистских и ксенофобских идей и запрещают пропаганду

<sup>117</sup> См. Obiora Chinedu Okafor, "Solidarity key to post COVID-19 response", OpenGlobalRights, 28 April 2020.



национальных, расовых или религиозных предрассудков, приравниваемую к подстрекательству к дискриминации, вражде или насилию;

с) напомнить политическим партиям и их лидерам о той роли, которую они играют в борьбе с угрозой националистического и реакционного популизма с учетом значительного влияния, оказываемого ими на политический климат. Осуждение такого реакционного популизма всеми государственными субъектами, включая многосторонние учреждения и региональные органы, должно быть немедленным и недвусмысленным;

д) призвать средства массовой информации играть свою важную роль в борьбе с реакционными популистскими высказываниями и побуждать журналистов к соблюдению кодексов поведения, основанных на принципах правдивости и точности, независимости, справедливости и беспристрастности, гуманности и подотчетности;

е) рассмотреть вопрос о принятии на региональном и глобальном уровнях режима, аналогичного тому, который был введен Европейским союзом для противодействия реакционному популизму со стороны политических партий, а также о более широком применении Стратегии и плана действий Организации Объединенных Наций по борьбе с языком ненависти в целях содействия борьбе с националистической и реакционной популистской риторикой;

ф) рассмотреть вопрос о принятии проекта декларации о праве на международную солидарность. В области прав человека, в частности, мало что может быть достигнуто в краткосрочной или долгосрочной перспективе без поддержания международной солидарности между государствами, народами и группами гражданского общества, а также друг с другом. Недавняя пандемия со всей ясностью показала, насколько важна международная солидарность, основанная на правах человека, для правозащитной системы, охватывающей весь мир.