



AS (23) RP 3 R  
Original: English

## **ДОКЛАД**

### **ОБЩЕГО КОМИТЕТА ПО ДЕМОКРАТИИ, ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И ГУМАНИТАРНЫМ ВОПРОСАМ**

*Укрепление региональной безопасности путем  
содействия построению демократических и  
открытых обществ: роль ПА ОБСЕ*

**ДОКЛАДЧИК  
Г-н Йохан Бюзер  
Швеция**

**ВАНКУВЕР, 30 ИЮНЯ - 4 ИЮЛЯ 2023 ГОДА**

# ДОКЛАД ОБЩЕГО КОМИТЕТА ПО ДЕМОКРАТИИ, ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И ГУМАНИТАРНЫМ ВОПРОСАМ

Докладчик: г-н Йохан Бюзер (Швеция)

Сегодня мир столкнулся с масштабными вызовами – как привычными, так и новыми. Пандемии, военные конфликты, социально-экономическое неравенство, связанные с беженцами кризисы, расизм, домогательства в отношении женщин, а также преследования журналистов и правозащитников – вот лишь некоторые из проблем, стоящих перед нами и вызывающих нашу серьезную обеспокоенность. И хотя кому-то из нас посчастливилось жить в странах, где основные свободы в целом соблюдаются, к сожалению, на значительной части пространства ОБСЕ все обстоит иначе. Для слишком большого числа людей в регионе ОБСЕ свобода убеждений и свобода слова, свобода мирных собраний и ассоциаций, свобода совести и религии остаются лишь мечтой. В условиях, когда права человека и основные свободы повсеместно попираются, ценности и права, закрепленные в Хельсинкском заключительном акте и последующих документах ОБСЕ, служат нам напоминанием о том, что эти принципы должны оставаться основой любого общества в регионе ОБСЕ. Именно для воплощения в жизнь этих принципов и существует ОБСЕ; и даже если бы такой организации не существовало, нам пришлось бы ее создать.

Перед лицом подобных злоупотреблений как никогда важно сплотиться ради защиты наших общих ценностей в области прав человека. Мы должны продолжать привлекать внимание к таким вопросам как на международном уровне, так и в своих странах, и требовать проявления ответственности от своих правительств. Важным вкладом в эти усилия является экспертное мнение правозащитников и гражданского общества, примером чему служит Лодзинская декларация 2022 года, подготовленная Платформой гражданской солидарности<sup>1</sup>.

## 1. Облегчение страданий людей, затронутых войной

На протяжении десятилетий ужасы войны счастливо обходили большую часть пространства ОБСЕ. Хотя у нас и прежде не было стабильного мира во всем регионе ОБСЕ, а в ходе ряда конфликтов регулярно гибли люди, в условиях широкомасштабного гуманитарного кризиса, разразившегося из-за неспровоцированного вторжения России в Украину и последующей войны, весь мир вынужден вновь приспосабливаться к реалиям войны. Не будем обманываться: вина за происходящее всецело лежит на тех, кто принимает решения в Кремле. Однако борьба с последствиями для простых людей требует нашей общей самоотверженности и единства действий.

Потери среди гражданского населения огромны: по состоянию на конец 2022 года Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) подтвердило данные о 17 994 жертвах, включая детей, среди которых 429 погибших и 808 раненых. Вместе с тем, Организация Объединенных Наций признает, что это лишь малая часть реальных потерь<sup>2</sup>. Масштабные разрушения гражданской инфраструктуры по всей стране привели также к серьезным перебоям в работе важнейших служб, включая

---

<sup>1</sup> [https://www.civicsolidarity.org/sites/default/files/lodz\\_declaration\\_civil\\_society\\_2022.pdf](https://www.civicsolidarity.org/sites/default/files/lodz_declaration_civil_society_2022.pdf)

<sup>2</sup> <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-situation-report-10-feb-2023-enruuk>

энергоснабжение, водоснабжение и отопление, что лишь усугубило уже разразившийся гуманитарный кризис. Помимо этого, война нанесла непоправимую психическую травму, в особенности детям; в результате, по оценкам Всемирной организации здравоохранения, с психическими расстройствами могут столкнуться примерно 9,6 миллионов жителей Украины<sup>3</sup>.

Процесс массового перемещения беженцев и внутренне перемещенных лиц, начавшийся в первые дни российской войны в Украине, замедлился, но, разумеется, не прекратился, поэтому здесь по-прежнему требуется значительная поддержка. Как было отмечено Специальным комитетом ПА ОБСЕ по миграции, соседние страны продолжают испытывать трудности в вопросах интеграции беженцев ввиду нехватки людских и финансовых ресурсов. Особенно непростая ситуация складывается в области образования, здравоохранения, трудоустройства и социальных услуг. Как нам известно, большинство беженцев надеется вскоре вернуться домой, и хотя нашим главным приоритетом является поиск сценария, позволяющего создать безопасные условия для их возвращения, мы должны также прилагать все усилия для оказания поддержки перемещенным лицам в настоящий момент.

В особенности в тех случаях, когда участниками массовых перемещений являются дети, на органы власти ложится дополнительная ответственность за то, чтобы все эти перемещения отвечали их наилучшим интересам, были отслеживаемыми и прозрачными. Серьезную тревогу вызывают все новые доказательства того, что Россия похитила тысячи детей и переместила их без сопровождения взрослых на российскую территорию. Подобное преступление не должно остаться безнаказанным.

В соответствии с международным гуманитарным правом на комбатантов в условиях войны теоретически должен распространяться особый правовой режим. Вместе с тем множатся доказательства применения пыток и жестокого обращения в отношении военнопленных со стороны Российской Федерации. Жестокое обращение с военнопленными как со стороны регулярных войск, так и со стороны групп наемников является грубым нарушением правил ведения войны и дополнительным доказательством того, насколько далеко Россия как агрессор отошла от соблюдения международно принятых норм и основных гуманитарных принципов. Кроме того, мы должны понимать, что российские власти нарушают свои обязательства в области прав человека не только на международном уровне: серьезную озабоченность вызывают преследования участников антивоенных протестов, независимых средства массовой информации и сторонников политического инакомыслия внутри самой России.

В нашем регионе конфликтами затронута не только территория, на которой Россия ведет войну против Украины. Серьезными последствиями для людей оборачивается также и ситуация на армяно-азербайджанской границе, требующая последовательных усилий по поиску долгосрочного мирного решения, которое позволит нормализовать отношения между сторонами. Каковы отдаленные последствия войны, можно понять на примере Грузии, где тысячи людей, ежедневно ощущая на себе ее последствия, по-прежнему ведут тяжелую жизнь – даже спустя десятилетия после того, как замолчали пушки. Последствия продолжительной оккупации иностранной державой – как материальные, так и психологические – колоссальны и заслуживают более пристального внимания. Мы

---

<sup>3</sup> <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/scaling-up-mental-health-and-psychosocial-services-in-war-affected-regions--best-practices-from-ukraine>

все должны постараться извлечь уроки из этих трагедий и сделать все возможное для применения полученного опыта и облегчения страданий тех, кто сегодня находится в зонах боевых действий. Аналогичным образом, на страны ОБСЕ неизбежно будут оказывать влияние гуманитарные кризисы и тяжелая ситуация в области прав человека в ряде соседних с ОБСЕ регионов, в первую очередь в Афганистане, Ливии, Сирии и Судане; мы должны быть готовы оказать все возможное содействие. Что касается некоторых из этих трагедий, мы также должны признать причастность и государств – участников ОБСЕ к созданию или усугублению гуманитарных кризисов, а иногда и их непосредственную вовлеченность в эти процессы. Это в первую очередь касается участия России в военных действиях в Сирии, но также и сотрудничества ЕС с ливийскими властями<sup>4</sup>.

Война в Украине бушует сегодня – но мы должны также смотреть в будущее. Нам необходимы действенные механизмы мониторинга и регистрации нарушений международного гуманитарного права и международного права в области прав человека в ходе конфликтов в качестве отправной точки в усилиях по привлечению к ответственности виновных в войне и преступлениях, совершенных в ходе войны. Эта ответственность начинается с признания преступления агрессии, совершенного высшими должностными лицами российского государства, но включает в себя также множество других военных преступлений. Выданный Международным уголовным судом (МУС) ордер на арест Владимира Путина – важнейший шаг в этом направлении, однако его недостаточно. Недостаточно даже суда над ним и его тюремного заключения, равно как и уголовного преследования других отдельных правонарушителей, будь то в рамках МУС или на национальном уровне. Важно понимать, что судебное преследование Путина и нескольких десятков иных лиц ничем не облегчит страданий миллионов изгнанных из своих родных мест и тысяч потерявших своих близких, дома и источник заработка. Мы должны разработать и внедрить систему обеспечения ответственности, ориентированную в первую очередь на разрешение проблем, с которыми сталкиваются жертвы войны.

## **2. Восстановление ослабевающего доверия к политическим и демократическим процессам**

В последнее время с финансовыми трудностями сталкиваются практически все регионы мира. Как показала пандемия COVID-19 и последующий кризис, обусловленный ростом стоимости жизни, особенно тяжким бременем экономические проблемы ложатся на людей с низким уровнем дохода. Нам крайне важно уделять пристальное внимание социально-экономическим последствиям своих решений как на национальном, так и на международном уровне. Чтобы сохранить социальную и политическую стабильность в наших странах, мы должны делать все возможное, чтобы помочь людям, находящимся у нижней границы шкалы доходов. Прямым следствием провала наших мер поддержки тех, кто больше всех в ней нуждается, является подъем популистских партий, предлагающих звучащие просто, но по большей части бессодержательные решения проблем.

Как нам, парламентариям, известно, в большинстве своем меры политики являются многокомпонентными и требуют применения взвешенных подходов. Хотя это не самая популярная точка зрения и едва ли она принесет большинству из нас много голосов, мы

---

<sup>4</sup> <https://www.hrw.org/news/2023/02/08/already-complicit-libya-migrant-abuse-eu-doubles-down-support>

должны с честью отстаивать ее, если хотим, чтобы люди продолжали воспринимать мирные демократические политические процессы и доверяли им. Мы должны и далее доказывать, что аргументированная политическая дискуссия полезнее для населения наших стран, чем имеющиеся альтернативы. Если не рассматривать социально-экономическое расслоение как проблему, требующую решения в рамках функционирующих политических систем, оно может с легкостью привести к росту недовольства политическими и даже демократическими процессами.

Всем нашим странам следует поразмыслить над тем, являются ли наши демократические и политические процессы действенными и соответствуют ли они поставленным целям нынешней эпохи. Системы, которые, возможно, были удобны и эффективны прежде, как часто случается, могли перестать быть таковыми. Вот несколько примеров, которые помогут понять, какой глубины проработки требует вопрос:

- i. Во времена преимущественно аграрного общества голосование в будний день часто было разумной мерой. День выборов мог удачно совпадать с покупкой и продажей товаров на рынке. Однако при нашем сегодняшнем образе жизни большинству населения это неудобно: в полный рабочий день, который также сопровождается поездками на автобусе, уходом за детьми и покупкой продуктов в магазине, у людей остается мало времени для выполнения своего гражданского долга. Следует тщательным образом пересмотреть сроки и процедуры организации дня выборов, руководствуясь соображениями удобства для нашего населения.
- ii. В эпоху, когда массовая информация распространялась при помощи печатных газет или вечерних выпусков новостей, объявление последних дней перед выборами днями тишины часто имело смысл. Это позволяло предотвратить распространение в последние часы предвыборной кампании дезинформации, которая могла повлиять на исход голосования, или по крайней мере оставляло время для того, чтобы ответственные журналисты могли расследовать, проанализировать и скорректировать неверную информацию. Но в сегодняшнем мире любой человек, имеющий учетную запись в социальных сетях, может мгновенно по своему желанию разослать десяткам тысяч людей сообщения с ложными обвинениями, тогда как ответственные журналисты, способные опровергнуть эту ложную информацию, вынуждены молчать из-за дней тишины. Необходимо тщательным образом пересмотреть нормы, регулирующие агитацию в ходе избирательных кампаний, принимая во внимание реалии современной жизни.
- iii. Гораздо более глубокого осмысления требует роль социальных сетей в избирательных кампаниях и процессах. Так, например, попытки применить правила регулирования СМИ к социальным сетям в условиях предвыборной кампании оказались совершенно несостоятельными. Тогда как в ряде стран считается уместным требовать сбалансированного или объективного информационного освещения кандидатов от СМИ, крайне опасно применять такие же требования к отдельным лицам в социальных сетях. Нельзя запрещать людям выражать собственное мнение или предпочтения.

Это лишь некоторые примеры того, какие трудности для эффективной работы представительных демократических систем возникают вследствие современных изменений в образе жизни людей. Политикам в тесном взаимодействии с экспертами и представителями гражданского общества следует внимательно изучить, как осуществлять избирательные процессы таким образом, чтобы они не шли вразрез с нашими демократическими обязательствами и соответствовали сегодняшним ожиданиям населения наших стран. ОБСЕ следует провести углубленный обзор, который может послужить источником информации и рекомендаций странам по вопросам выполнения демократических обязательств. БДИПЧ ОБСЕ, обладающее, вероятно, одной из крупнейших в мире баз данных, а также авторитетом в области анализа избирательных систем, располагает прекрасными возможностями для поддержки национальных мер по адаптации таких систем к современным условиям. Отчеты ОБСЕ по наблюдению за выборами являются подходящей отправной точкой для этого процесса, однако именно национальные власти должны выступить движущей силой этого процесса и взять на себя ответственность за него.

В конечном итоге открытый подход к выработке мер политики при активном содействии гражданского общества по-прежнему имеет ключевое значение для здоровой демократической системы. Отмечаемое во многих странах сокращение пространства для функционирования гражданского общества, в том числе за счет обременительных государственных процедур и попыток дискредитировать организации путем присвоения им ярлыков «иностранных агентов» или «нежелательных организаций», должно рассматриваться как откровенное посягательство на демократические процессы и верховенство права. К сожалению, мы также вынуждены переключить внимание на усугубляющуюся проблему политических заключенных, поскольку все больше людей, выражающих свое несогласие, по воле властей оказываются за решеткой просто за то, что имели мужество высказать собственное мнение.

### **3. Отставание прав меньшинств и уязвимых групп населения**

То, каким образом правительство страны относится к меньшинствам в составе населения и другим группам, не имеющим рычагов влияния на власти предержащие, может служить надежным мерилom соблюдения прав человека. К счастью, у нас в ОБСЕ имеется целый комплекс обязательств в области защиты прав национальных меньшинств, а также ответственный и профессиональный институт в лице Верховного комиссара по делам национальных меньшинств. Однако многие группы меньшинств в ОБСЕ формально не отвечают условиям для предоставления этих специальных мер защиты. Во многих странах региона ОБСЕ меньшинства (по признаку этнической принадлежности, языковых традиций, религии, сексуальной ориентации и другим) составляют значительную часть населения, однако не пользуются особой защитой, которая предоставляется другим меньшинствам. Это может объясняться историческими причинами, однако не следует выстраивать современную политику на подобных анахронизмах.

К сожалению, относящееся к меньшинствам население во многих государствах – участниках ОБСЕ не только не пользуется специальной защитой, но и становится объектом целенаправленных нападок. Это касается представителей сообщества ЛГБТИ, религиозных, расовых и этнических меньшинств и коренных народов, которые регулярно сталкиваются со значительными угрозами и дискриминацией. Так, например, новые поправки в российское законодательство, ущемляющие права представителей

сообщества ЛГБТИ, способствуют дальнейшему ограничению свободы выражения мнений и подрывают обязательства, взятые на себя Россией. Ухудшение ситуации с соблюдением прав человека, в особенности применительно к представителям сообщества ЛГБТИ, и фактически введение уголовной ответственности за идентичность отдельных лиц являются серьезным нарушением принципов ОБСЕ. Мы должны не просто стремиться содействовать большей терпимости и открытости наших обществ, но и работать над расширением мер защиты, с тем чтобы охватить ими более широкий круг представляющих меньшинства групп с учетом современных реалий. Государства – участники ОБСЕ должны однозначно осознавать, что ограничение прав меньшинств является не просто нарушением прав человека, но и угрозой безопасности вследствие маргинализации групп населения.

Война в Украине привела к вынужденной миграции трети ее населения, однако, несомненно, есть и другие перемещенные лица, которые столь же нуждаются в защите. В частности, во всем мире в крайне уязвимом положении при перемещении по-прежнему оказываются женщины, дети, пожилые люди и лица с ограниченными возможностями. Нам следует продолжать обеспечивать защиту всех беженцев и создавать им достойные условия жизни вплоть до их возвращения в страны происхождения в случае такого желания. Кроме того, необходимо уделять пристальное внимание такой проблеме, как торговля людьми и другие формы эксплуатации, которые остаются угрозой перемещающимся лицам, и в частности вопросам противодействия торговле людьми с применением технологий.

#### **4. Влияние технологий и цифровизации на права людей**

Согласно последним данным, современный среднестатистический пользователь сети Интернет трудоспособного возраста проводит в режиме онлайн гораздо больше шести часов в день<sup>5</sup>. То есть в значительной мере в Интернете или с его помощью протекает наша жизнь, и в частности личное и профессиональное общение и получение информации. Поэтому ИТ-программирование пронизывает практически все аспекты нашего существования, буквально диктуя нам, что следует читать и изучать; и при этом большинство из нас, будь то в парламенте или правительстве, лишь приблизительно представляют себе, как устроена эта система. Мы должны стремиться расширять собственные знания и знания населения наших стран, с тем чтобы предотвратить злонамеренное использование технологий или такое их применение, которое идет вразрез с нашими принципами.

Мы хорошо знаем, что социальные сети способны приводить к поляризации среди наших граждан. Подобные системы разрабатываются таким образом, чтобы предоставлять пользователям контент, который те сочтут для себя интересным, основываясь на оценках системы, действующей по принципу обратной связи. Коммерческие предприятия, стоящие за такими системами, могут заявлять о своем нейтральном отношении к контенту, однако мы как политические лидеры не можем относиться нейтрально к тому воздействию, которое их процессы оказывают на сознание населения наших стран. Мы должны признать, что ежедневное взаимодействие с цифровыми системами способно повлиять на степень политической поляризации общества, его терпимости к другим группам населения, готовности принять насилие как средство разрешения конфликта и т.д. Проще говоря, нам нужно понять, как

---

<sup>5</sup> <https://datareportal.com/reports/digital-2022-october-global-statshot>

«запрограммировать» в рамках цифровых систем уважение к правам человека и демократическим принципам.

Домогательства и насилие в Интернете – в особенности в адрес женщин и правозащитников – представляет собой глобальную проблему трансграничного характера. Разумеется, домогательства и насилие возникли не в цифровую эпоху, однако возможности технологий многократно усугубили наносимый ими ущерб. И если мы полагаем, что Интернет в этих целях был превращен в оружие, нам также следует подумать и над тем, как «разоружить» эту сферу, превратив ее в безопасную среду для всех.

При виде последствий использования технологий и опасности массовой дезинформации возникает соблазн пойти «легким» путем регулирования дезинформации. Однако это будет все та же информационная цензура, только под другим названием. Благие намерения быстро приведут к мерам, вступающим в противоречие с нашими основными принципами. Как было отмечено Представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации и другими ведущими международными экспертами, такое право человека как распространение информации и идей не ограничивается некими «правильными» заявлениями и запрет на дезинформацию может подрывать международные стандарты в области прав человека<sup>6</sup>. Работа по борьбе с дезинформацией, особенно в части регулирования, должна проводиться с большой осторожностью и в полном соответствии с общими принципами Совместной декларации о свободе выражения мнения, а также «фейковых» новостях, дезинформации и пропаганде 2017 года.

При этом предпринимаемые государствами усилия по противодействию или регулированию дезинформации, по всей видимости, могут быть лишь временными мерами. В условиях массового распространения информации в современном мире цифровых технологий совершенно очевидно, что дезинформация надолго вошла в нашу жизнь. Действительно, она уже оказывает влияние на население наших стран, порождая в людях нездоровый скептицизм и убежденность в том, что их «ощущение» правды важнее поддающихся проверке фактов. Мир, в котором население не верит фактам лишь потому, что они неудобны, – это нестабильный мир, чреватый тяжелыми последствиями для прав человека и безопасности. Для того чтобы люди могли противостоять влиянию дезинформации, необходимо работать над обеспечением устойчивости образовательных систем и восстановлением уважения к фактам и доказательной аргументации.

Искусственный интеллект в сочетании с усилиями по дезинформации чреват серьезными проблемами для демократии и прав человека в наших странах. Все мы слышали об онлайн-системах ИИ, соприкасались с ними или даже их использовали. Но обладаем ли мы, парламентарии, достаточными знаниями об этих системах, для того чтобы рассматривать их возможное воздействие или обеспечивать эффективный демократический надзор? В недавнем открытом письме, подписи под которым поставили тысячи экспертов в этой области, выдающиеся глобальные лидеры сферы ИТ призвали к незамедлительной приостановке деятельности по созданию более мощных систем ИИ, отметив, что они «должны разрабатываться только тогда, когда мы будем

---

<sup>6</sup> <https://www.osce.org/files/f/documents/6/8/302796.pdf>

убеждены в том, что их воздействие будет положительным, а риски – управляемыми»<sup>7</sup>. Нетрудно представить себе сценарий, при котором с помощью системы ИИ создается один или целый десяток на первый взгляд достоверных новостных сайтов, на самом деле основанных на дезинформации с определенной политической повесткой. Следует задаться вопросом, существуют ли у нас правовые процедуры, позволяющие противодействовать атакам на нашу демократию, и достаточно ли хорошо подготовлено население наших стран для того, чтобы дать отпор таким атакам.

---

<sup>7</sup> <https://futureoflife.org/open-letter/pause-giant-ai-experiments/>