



HUMAN RIGHTS HOUSE
NETWORK

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО ДЛЯ ЗАЩИТЫ
ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ

INTERNATIONAL LAW IN ADVOCACY (ILIA)

ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ ДЕ-ФАКТО МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКИХ
ПРАВ И СВОБОД

BRING INTERNATIONAL STANDARDS HOME (BISH)

Карта белоруса vs Карта поляка: роль Конституционного Суда.

Волну положительных откликов на новостных ресурсах и в социальных сетях вызвала весть о том, что Палата представителей 22 ноября 2013 года в первом чтении приняла проект Закона «Аб беларусах замежжа».

С одной стороны, читать приятно — наступает ощущение причастности к метрополии, поддерживающей диаспору, чувство единства нации и все такое. Приятное удивление вызывает единодушное одобрение этого законопроекта как со стороны правящих кругов, так и оппозиционных. Плюс ко всему — кажется, это первый опыт Национального собрания в работе с белорусскоязычным текстом проекта.

Однако более близкое знакомство с текстом привносит стойкое послевкусие дегтя в бочку этого патриотического меда.

Во-первых, продолжая столовую терминологию, дорога ложка к обеду — начинать работать в этом направлении нужно было лет десять назад. Во-вторых, в отечественном нормотверчестве не то, чтобы количество идет в ущерб качеству, а вообще о качестве говорить неприлично. Трудно отыскать хоть один качественный нормативно-правовой акт из разработанных за последние пять лет, и это при наличии нескольких специальных организаций, научного сообщества и абсолютного отсутствия нужды куда-то спешить.

Законы о третейских судах, медиации, реформа судебной системы, адвокатуры, нотариата — список можно продолжать еще долго, но все это — недоношенные дети, жизнеспособность которых поддерживается искусственно — административным ресурсом и постоянно вносимыми изменениями. Нет сомнения, что и рассматриваемый закон «Аб беларусах замежжа» пополнит их ряды.

Почему?

Все очень просто. Закон не разработан самостоятельно, а фактически слизан с закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении

соотечественников за рубежом¹». Естественно, все ляпы мы тоже себе взяли. Например, причисляем к зарубежным белорусам наших граждан, постоянно проживающих за рубежом. Ладно, Россия — у нее есть масса граждан, никогда там не живших, получивших гражданство после распада Союза только по тем основаниям, что страна проживания своего гражданства человеку не давала. В Беларуси же все иначе. Масса выехавших на постоянное жительство за границу сделала это сознательно, и если надумает возвращаться, то уж точно не благодаря заботам о зарубежных белорусах. Более того, оформить выезд на ПМЖ, будучи за границей, до недавнего времени было просто невозможно, а появившаяся не так давно опция, позволяющая сделать это, в силу своей продолжительности и высокой стоимости была бы востребована разве что у белорусов Австралии, однако там нет нашего консульского учреждения.

Что касается критериев отнесения к категории зарубежного белоруса, то они размыты и неоднозначны (как и в российском законе) — те же постоянно проживающие за рубежом граждане РБ, иностранцы, идентифицирующие себя как белорусы с точки зрения этнической принадлежности к белорусскому народу (как это определяется, неизвестно, но можно как-то проследить по документам) или языка, культуры, исторических связей, знания и сохранения белорусских традиций и обычаев (вообще непонятно, о чем здесь идет речь, каким образом эти обстоятельства могут быть подтверждены или опровергнуты).

Дальше — больше. Не секрет, что поддержка контакта с диаспорой и усиление ее связей с метрополией — вовсе не наше изобретение. Греция, Литва, Болгария, Украина, Венгрия, та же Россия имеют подобное законодательство и преференции для зарубежных соотечественников. Очень широкая и активная правительственная программа в этой сфере у Румынии. Наконец, вряд ли кто-то не слышал о Карте поляка.

Все эти законы и программы разрабатывались для достижения определенных целей, зачастую довольно прагматичных. Полный туман и неясность только в российском и белорусском законах. Много красивых слов и общих фраз о единении, расширении, углублении, поддержке языка, культуры и традиций — короче, обо всем и ни о чем.

Проект не содержит ни одного конкретного положения, из которого стало бы ясно, чем же он улучшит жизнь зарубежному белорусу. Непонятно, откуда официальные комментаторы извлекли идеи об упрощенном приеме в наше гражданство зарубежных соотечественников или о бесплатной их учебе в вузах страны — о гражданстве речь вообще не идет, имеется лишь о том, что «реализация права на образование – в соответствии с законодательством», а государственная политика должна способствовать получению зарубежными белорусами разрешений на временное или постоянное проживание.

И, наконец, вдумчивого читателя рано или поздно одолеет вопрос моральности этого закона вообще. Как-то так сложилось, что Конституционный Суд менее чем два года назад² рассматривал «предложение Палаты представителей

¹ Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ — онлайн доступ <http://rs.gov.ru/node/658>

² Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 7 апреля 2011 г. № П-258/2011 “О позиции Конституционного Суда Республики Беларусь по Закону Республики Польша «О Карте поляка»” - онлайн доступ <http://www.kc.gov.by/main.aspx?guid=23203>

об изложении позиции Конституционного Суда Республики Беларусь о соответствии Закона Республики Польша «О Карте поляка³» общепризнанным принципам и нормам международного права⁴». Решение суда изобилует ссылками на различные международные документы по правам человека, и даже цитирует доклад Венецианской комиссии, что уже само по себе знаменательно. Однако в своих выводах суд находит поддержку Польшей своих соотечественников за рубежом... крамольной и предосудительной (при этом упоминается аналогичное законодательство еще тринадцати стран, но у тех, видимо, с правами человека получше, так как суд их ни в чем не упрекает).

Представляет интерес сама природа данного решения и сомнительной компетенции конституционного суда одной страны давать оценку соответствия закона, принятого в другой стране, общепризнанным принципам и нормам международного права.

Источниками международного права в большинстве своем являются договорные акты (конвенции, пакты, соглашения, договоры и т. д.), то есть право писаное, *jus scriptum*, что позволяет сделать отсылку к нему. Палата Представителей в своем Постановлении усматривает несоответствие польского закона таким международным актам, как Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года⁵, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 года⁶, Конвенция относительно дискриминации в области труда и занятий от 25 июня 1958 года⁷, а также несколькими документами в сфере консульских сношений.

Как правило, такого уровня международные договорные обязательства предусматривают механизмы их реализации и контроля, в том числе институты или органы, обладающие достаточной компетенцией давать оценку, имеет ли место нарушение того или иного международного договора. Однако, наша страна идет своим особенным путем, и Конституционный Суд, изначально не имевший такой опции⁸, внезапно наделяется президентом⁹ полномочиями «излагать свою позицию о документах, принимаемых (издаваемых) иностранными государствами, международными организациями и (или) их органами и затрагивающих интересы Республики Беларусь, в части соответствия этих документов общепризнанным принципам и нормам международного права».

Довольно неожиданная функция для суда, особенно учитывая то обстоятельство, что повлиять каким-либо образом на существование или исполнение такого рода иностранного документа КС не может — подобного рода

³ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka — онлайн доступ <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20071801280>

⁴ Постановление Палаты Представителей Национального Собрания Республики Беларусь от 23 февраля 2011 г. № 529-П4/VII “О предложении Конституционному Суду Республики Беларусь об изложении позиции о соответствии Закона Республики Польша «О карте поляка» общепризнанным принципам и нормам международного права” - онлайн доступ <http://zakon.by/main.aspx?guid=3871&p0=H21100529&p2={NRPA}>

⁵ Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года — онлайн доступ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

⁶ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 года — онлайн доступ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/raceconv.shtml

⁷ Конвенция относительно дискриминации в области труда и занятий от 25 июня 1958 года — онлайн доступ http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/labour.shtml

⁸ Закон Республики Беларусь “О Конституционном Суде Республики Беларусь” от 30 марта 1994 г. - онлайн доступ <http://www.kc.gov.by/main.aspx?guid=9515>

⁹ Декрет президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. № 14 “О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь” — онлайн-доступ <http://www.kc.gov.by/main.aspx?guid=12865>

дела являются фактически профанацией судебной власти, принижая суд до уровня консультанта или эксперта.

Суд, к его чести необходимо заметить, оказался юридически грамотнее, чем депутаты парламента, поэтому нарушения прав человека и каких-либо форм дискриминации в польском законе не усмотрел. Однако, чтобы не обижать «палаточников», суд упрекнул их польских коллег в придании консулам доселе несвойственных им функций (по выдаче Карты поляка и иным связанным с ней действиям), нашел, что выдача визы по признаку обладания картой не так хороша, как хотелось бы, а также возмутился тем, что иностранное государство будет как-то взаимодействовать с профильными белорусскими общественными организациями.

И вот, не прошло и два года, как отечественные парламентарии принимают проект Закона «Аб беларусах замежжа», который (видимо, из соображений политкорректности, чтобы избежать обвинений международной общественности в нарушении прав человека) не содержит никаких конкретных норм о поддержке соотечественников за рубежом, одни только пустые обещания. В то же время, целая статья посвящается общественным организациям белорусов зарубежья, и этим наша сторона нарушает те же принципы, в которых КС совсем недавно упрекал поляков. В этой связи интересным будет представляться «обязательный предварительный контроль конституционности всех законов», который должен будет осуществить Конституционный Суд и в отношении данного законопроекта. Видимо, будет как в том библейском сравнении, где лицемер не видит бревна в собственном глазу, отлично замечая сучок в глазу ближнего.

Прошли выборы 2012 года, обновился депутатский корпус, и забыли польский закон «О Карте Поляка», который явно все парламентарии внимательно изучили перед внесением предложения Конституционному Суду. А ведь зря. Много полезного можно было бы почерпнуть из польского нормотворчества, и свой закон сделать и неуязвимым, и практичным. А так, получается как в старом анекдоте про деда Мазая: «И зайцев не спас, и с партизанами как-то неловко получилось».
