

ПОЛИТИКА БЕЛАРУСИ В ОТНОШЕНИИ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ ЗА РУБЕЖОМ

Владимир Басик

Решение проблемы защиты меньшинств, выработка условий и принципов, межгосударственные соглашения имеют долгую историю в международном праве, восходящую к возникновению в XVII в. современной формы политического государства, суверенно-го в рамках своих территориальных границ.

Первая мировая война открыла эру повышенного внимания к проблемам национальных, религиозных, языковых меньшинств. Вследствие распада Австро-Венгерской, Оттоманской, Российской империй была перекроена карта мира, установлены новые политические границы, созданы новые независимые государства, в которых, естественно, возникли национальные меньшинства — соотечественники для государств своего происхождения. Лига Наций и державы-победительницы вынуждены были обратиться к данной проблеме, ибо меньшинства часто подвергались плохому обращению — от экономической дискриминации до разных форм насилия (погромов, например), что могло вовлекать в конфликт другие государства. В конечном счете была разработана система договоров относительно меньшинств. Положения, касающиеся защиты меньшинств включались либо в мирные договоры (Австрия и Венгрия), либо в договоры, заключенные с союзными и объединившимися державами (Польша, Греция), либо принимались декларации о защите меньшинств как условие членства в Лиге Наций (Албания). Кроме того, заключались двусторонние соглашения (договор между Германией и Польшей). Несмотря на разнообразие, в них содержалось много общих положений. Моделью для последующих соглашений подобного рода служил Договор между главными союзными и объединившимися державами и Польшей (1919). Он предусматривал защиту жизни и свободы, а также свободу вероисповедания для всех жителей Польши. Всем польским гражданам гарантировалось равенство перед законом и право пользоваться родным языком в частной жизни и в судопроизводстве, право учреждать и контролировать свои религиозные, общественные и просветительные институты и т. д.¹ Все подобные соглашения и договоры ставились под гарантию Лиги Наций. Для обеспечения прав меньшинств государства, а также лица, принадлежащие к меньшинствам, могли подавать петиции о нарушениях режима договора или декларации, которые рассматривались Комитетом защиты меньшинств. Совет Лиги Наций мог обращаться за консультативным заключением к Постоянной палате международного правосудия (первый международный суд), созданной Лигой в 1921 г.² Ее преемником, можно сказать, стал Международный суд ООН, учрежденный согласно Уставу этой Организации в 1946 г.

Система международной защиты меньшинств, созданная в рамках Лиги Наций, несмотря на ее слабые стороны, как показала история, была наиболее действенной формой реализации решения проблем меньшинств. Уже после Второй мировой войны (после создания ООН) она была закреплена в декларациях, конвенциях ООН и документах европейских институтов.

Базовые нормы прав меньшинств закреплены в Уставе ООН, Международном пакте о гражданских и политических правах (1966), Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам (1992). Статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривает, что лицам, принадлежащим к этническим, религиозным и языковым меньшинствам, "не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и использовать ее обряды, а также пользоваться родным языком"³. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам, которую можно охарактеризовать как универсальный документ, расширяет и конкретизирует права меньшинств, подчеркивая в преамбуле важность поощрения и защиты их прав для сохранения политической и социальной стабильности государств, в которых они проживают, для развития общества в целом, укрепления сотрудничества народов и государств. Согласно Декларации, лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в культурной, религиозной, экономической, общественной жизни; участвовать в принятии решений, касающихся меньшинств, на национальном или региональном уровне; создавать свои собственные ассоциации и обеспечивать их деятельность, устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации свободные и мирные контакты с членами своей группы и лицами, принадлежащими к другим меньшинствам, а также контакты через границы с гражданами других государств, с которыми они связаны национальными, религиозными или языковыми узами. Государствам вменяется в обязанность принятие соответствующих мер, направленных на то, чтобы меньшинства могли в полной мере осуществлять все права человека и основные свободы на основе равенства перед законом, на поощрение знаний истории, традиций, языка и культуры национальных меньшинств, проживающих на их территории, а также на то, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, могли участвовать в экономическом развитии своей страны⁴.

Важную роль в защите прав меньшинств играют и другие международные документы, принятые в рамках ОБСЕ: Хельсинкский заключительный акт 1975 г., документы Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Парижская хартия для новой Европы 1990 г., в которых определены общие условия решения вопросов о национальных меньшинствах. Следует отметить и Итоговый документ Всемирной конференции по правам человека (Вена, 1993), вновь подтвердивший обязательство государств обеспечивать, "чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, могли в полной мере и эффективно осуществлять все права человека и основные свободы без какой бы то ни было дискриминации и на основе полного равенства перед законом"⁵. Существенным является также назначение ОБСЕ Верховного комиссара по правам меньшинств.

Басик Владимир Петрович — соискатель Московского государственного университета сервиса

Принципиальное значение имеет также Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, подписанная государствами — участниками СНГ в 1994 г., и Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, принятая Советом Европы в 1995 г. Участники первой подтвердили, что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право беспрепятственно поддерживать контакты как между собой на территории государства проживания, так и с гражданами и организациями государств, с которыми их связывает общее этническое происхождение, культура, язык или религия, при условии, что эти связи не противоречат национальному законодательству участников Конвенции⁶. Рамочная конвенция концентрирует внимание на положении о правах меньшинств в контексте образования, языка, культуры и трансграничных контактов⁷.

Исходя из общепринятых международных стандартов в сфере прав человека и прав национальных меньшинств, Республика Беларусь приняла в 1992 г. Закон "О национальных меньшинствах в Республике Беларусь", взяв тем самым на себя обязанность обеспечивать меньшинствам равные политические, экономические и социальные права, гарантировать им защиту государства на равных основаниях⁸.

В общем смысле весь спектр норм прав человека имеет отношение к правам и защите прав меньшинств — от права на неприкосновенность личности и равную защиту до права на свободу слова, ассоциаций, а также право на политическое участие. Проблема заключается лишь в том, чтобы государства соблюдали права личности. При условии уважения индивидуальных прав меньшинства, наделенные правами в рамках общего режима защиты прав человека, казалось бы, не нуждаются в особой международной защите.

Международные документы, касающиеся поощрения и защиты прав меньшинств, не содержат положений о правах государства происхождения. Оно имеет право вмешиваться в обеспечение прав меньшинств в государстве проживания лишь на тех основаниях, что и любое другое государство, т. е. в тех случаях, когда положение с правами перестает быть предметом внутренней компетенции, иными словами, при грубых и массовых нарушениях прав меньшинств, а также в случаях нарушения государством проживания юридических или политических обязательств по защите меньшинств, предусмотренных международными актами, в которых участвуют оба государства. В этом случае допустимы определенные меры воздействия в соответствии с международными нормами⁹. Государство происхождения меньшинства имеет возможность содействовать обеспечению прав этого меньшинства в другом государстве путем заключения двустороннего соглашения с государством проживания, которое предусматривает необходимые обязательства и полномочия. Например, в статье 16 Договора между Российской Федерацией и Республикой Польша о дружественном и добрососедском сотрудничестве (1992) говорится о соблюдении международных норм в сфере прав национальных меньшинств. Принципы сотрудничества по обеспечению прав национальных, религиозных и языковых меньшинств закреплены также в Декларации между Российской Федерацией и Венгерской Республикой от 11 ноября 1992 г.¹⁰ Двусторонняя форма сотрудничества в данной области представляется наиболее эффективной.

В последнее время начинает получать поддержку право меньшинства на связь с государством происхождения. Под "меньшинством" современная социальная наука понимает группу граждан, численно уступающую остальному населению государства и не занимающую господствующего положения, члены которой имеют этнические, религиозные или языковые отличия от остального населения и демонстрируют солидарное желание сохранить свое культурное своеобразие и групповую целостность. Термин "этническое меньшинство" схож с термином "национальное меньшинство"¹¹. Понятия "национальное меньшинство" и "диаспора" частично совпадают, ибо диаспора включает категорию этнического сообщества. Несмотря на широкое распространение термина "диаспора", в научной литературе нет четкого определения данного понятия. Под диаспорой обычно подразумевают часть какой-либо этнической или религиозной группы, постоянно проживающей вне пределов государства происхождения¹². Ее члены являются гражданами страны проживания. Ключ к пониманию этничности дают национальность, язык, религия, раса. Но ни один из этих элементов сам по себе не объясняет ее полностью. Важным является понятие культуры, которая охватывает идеологию, язык, ценности, обычаи, общее прошлое, даже манеру говорить и действовать.

Возникновение диаспор было обусловлено межнациональными, религиозными, социальными конфликтами, угрозой геноцида, насильственным переселением, различными факторами социально-экономического и социально-исторического характера. Сложившиеся в различные исторические периоды современные диаспоры смогли не только сохранить свое этническое и культурное своеобразие, но и стать серьезным фактором экономической и политической жизни общества. Критерием принадлежности к диаспоре является не только количественный показатель и ареал расселения, но прежде всего внутренний потенциал, способный оказывать влияние как на политические и экономические процессы в стране проживания, так и на межгосударственные отношения.

В настоящее время многие государства, имеющие зарубежные диаспоры, осуществляют разработанные ими программы взаимодействия с ними, однако правовое поле для подобного взаимодействия крайне сужено, поскольку существуют нормы, регулирующие обязательства государств по защите прав и свобод национальных меньшинств. Тем не менее ряд стран накопил богатый опыт в данной области. Весьма прагматичный и эффективный подход демонстрирует, например, Китай: более половины иностранных капиталовложений в китайскую экономику приходится на хуацяо (китайцев, проживающих вне КНР). Зарубежные китайцы приезжают в КНР для чтения лекций, обмена опытом, проведения совместных исследований. Созданные хуацяо фонды субсидируют обучение китайской молодежи в университетах США и Западной Европы¹³. Достаточно интересна венгерская модель взаимоотношения с диаспорой; защита прав и интересов зарубежных соотечественников является одним из направлений внешней политики Венгрии. Она являет собой яркий пример успешной реализации патерналистской модели взаимоотношения с диаспорой, которая в то же время включает элементы прагматического подхода. В результате стало возможным выстроить слаженную систему диалога с организациями зарубежных венгров,

благодаря которому диаспора берет на себя лоббистские функции. Ответственным за контакты с диаспорой является Управление по делам венгров, проживающих за рубежом. Во благо Армении действует многочисленная армянская диаспора.

В Беларуси в силу действовавших в советское время идеологических установок проводилась политика непризнания белорусской диаспоры. Распад Советского Союза обусловил ее пополнение за счет белорусов, оказавшихся жителями новых независимых государств, образовавшихся на постсоветском пространстве. Положительные изменения на государственном уровне в отношении зарубежных соотечественников произошли после обретения независимости. Правительство поддержало инициативы действовавшего с 1990 г. Объединения белорусов мира "Бацькаўшчына" — Первое собрание белорусов близкого зарубежья (1992), на котором впервые шла речь о государственной программе установления контактов с белорусской диаспорой, а также Первый съезд белорусов мира (1993), организованный общественными силами с участием государственных структур¹⁴. Связям с зарубежными соотечественниками уделяют внимание также Национальный научно-просветительский центр им. Ф. Скорины, Общество белорусского языка и др.

Практически во всех странах своего проживания белорусы создали культурно-просветительские общества. Например, в Латвии, где белорусская диаспора весьма многочисленна, действует три общества белорусской культуры, белорусская школа, существование которой зависит в определенной степени и от поддержки ее белорусским государством. По двустороннему соглашению между Министерством образования Беларуси и Министерством образования Латвии белорусы Латвии имеют право на получение образования на родном языке в Республике Беларусь¹⁵. Сдерживающим фактором является то, что вузы страны не перешли на белорусский язык обучения. Разумеется, идентифицировать ли себя этническим белорусом или предпочесть полную ассимиляцию — это вопрос индивидуального выбора. Соглашение о сотрудничестве в области образования между Министерством образования Республики Беларусь и Министерством образования и науки Литовской Республики было подписано в 1997 г. Еще раньше (в 1992 г.) заключается соглашение с Республикой Польша о сотрудничестве на ниве образования. Программа помощи белорусам Польши, которая выполняется в рамках деятельности Государственного комитета по делам религии и национальностей, предусматривает помощь учебниками, возможность учителям из Польши проходить стажировку в Беларуси, в частности, в Государственном педагогическом университете им. М. Танка; предоставляется квота для студентов-белорусов из Польши в белорусских вузах¹⁶.

Решению проблем диаспоры содействовало создание Государственной миграционной службы (1992) и затем принятие Государственной миграционной программы (1998), Закона о въезде и выезде (1993), а также Государственной программы "Белорусы в мире". Принимая эту программу, предложенную АН Беларуси и согласованную с Министерством иностранных дел, Министерством культуры, Министерством образования, Министерством юстиции, Госкомитетом по внешним экономическим связям и др., правительство исходило из необходимости "консолидации нации через осмысление целостности белорусского народа в мире", укреп-

ления духовных связей с зарубежными соотечественниками¹⁷. Тогда же было принято решение о создании при Совете Министров Координационного совета по делам белорусской диаспоры, а облисполкомам и Минскому горисполкому было предложено разработать региональные программы сотрудничества с белорусским зарубежьем¹⁸.

Принятие программы продемонстрировало готовность государства в начале 90-х гг. в рамках международно-правовых норм и процедур защищать права и интересы своих соотечественников, стремление упрочить социокультурные контакты с ними. Необходимость опоры на базовые нормы, зафиксированные в основополагающих международных документах, отмечается в разделе "Социальная и правовая защита белорусов зарубежья".

Развитие связей Республики Беларусь с белорусской диаспорой представляется в Программе прежде всего как содействие обеспечению национально-культурных потребностей зарубежных соотечественников. В этом плане предусматривается ряд мер с упором на потребности, связанные с сохранением родного языка и национальных традиций: обеспечение белорусских школ учебниками и другой литературой; предоставление возможности молодым соотечественникам получать высшее и среднее специальное образование в вузах и средних специальных заведениях Беларуси; организация лекций высококвалифицированных преподавателей вузов и ученых для белорусской диаспоры (на основе прямых связей между учебными и научными учреждениями Беларуси и их зарубежными партнерами); организация совместно с представителями белорусской диаспоры научно-практических семинаров, курсов для преподавателей белорусского языка, литературы и истории из зарубежья, оказание помощи белорусским обществам; регулярное проведение встреч деятелей науки и культуры Республики Беларусь с представителями белорусской диаспоры, в том числе съезды белорусов, Дни Республики Беларусь, научные конференции; предоставление возможности получения зарубежными соотечественниками белорусских книг и периодических изданий; обеспечение поддержки периодических изданий белорусских обществ за рубежом и т. д. Вместе с тем предусматривается популяризация в Беларуси культурно-художественного наследия зарубежных соотечественников.

В то же время предполагается использовать контакты с соотечественниками как канал развития и укрепления экономических и научных отношений: разработку и реализацию на взаимовыгодных условиях экономических программ; содействие осуществлению инвестиций в экономику Беларуси со стороны соотечественников-предпринимателей; совместные научно-технические исследования; подготовку и переподготовку на контрактной основе экономистов и менеджеров из Беларуси в зарубежных странах.

Установление и развитие контактов с диаспорой необходимо любой стране, в том числе и Беларуси, прежде всего как фактор ее культурного присутствия в других государствах, как существенное обстоятельство во взаимопонимании, и в этом смысле диаспора привлекательна также и для страны ее проживания, заинтересованной в развитии и укреплении добрых отношений.

С одной стороны, диаспора является объектом заботы и поддержки. С другой — она может оказывать экономическую и гуманитарную поддержку своей "ис-

торической родине", лоббировать ее национальные интересы при условии достаточных для этого экономических и политических возможностей диаспоры. Другими словами, при осуществлении диаспоральной политики оптимальным решением, на наш взгляд, является использование как патерналистского подхода, так и прагматического, дающего практически полезные результаты. Важно, чтобы декларированные цели и права, определенные в договорах и соглашениях, изложенные в программах, активно реализовывались, ибо это отвечает интересам как белорусской диаспоры, так и Республики Беларусь.

Понятие "соотечественники" включает и такую категорию, как граждане определенного государства, постоянно проживающие за рубежом¹⁹. Конституция Республики Беларусь гарантирует "защиту и покровительство государства" своим гражданам как на территории Беларуси, так и за ее пределами²⁰.

Исходя из этого, учитывая необходимость равных условий проживания на территории обоих государств, Республика Беларусь и Республика Казахстан заключили двусторонний Договор о правовом статусе граждан Республики Беларусь, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан, и граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории Республики Беларусь (1996).

Гражданином, постоянно проживающим на территории другого государства, считается тот, кто постоянно проживает на его территории и при этом не является

лицом, постоянно проживающим на территории страны своего гражданства (ст. 1).

В статье 3 отмечено, что гражданин одного государства, постоянно проживающий на территории другого, "сохраняет правовую связь с Договаривающейся Стороной гражданства и пользуется покровительством и защитой обеих Договаривающихся Сторон в соответствии с их национальными законодательствами"²¹. Положения Договора гарантируют право поступать в учебные заведения, право на владение, пользование и распоряжение собственностью и др. В то же время в нем содержатся ограничения некоторых прав, связанных с принадлежностью к гражданству.

Договор между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о равных правах граждан (1998) гарантирует гражданам обоих государств равные гражданские права и свободы, как это предусмотрено их национальными законодательствами; равные права в получении среднего, среднего специального, высшего и послевузовского профессионального образования; равные права на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-правовых гарантий на территории Беларуси и России; на социальное обеспечение, медицинскую помощь и др.²²

В рамках двусторонних отношений решаются вопросы углубления и совершенствования сотрудничества с другими государствами, что, несомненно, содействует взаимной защите равенства соотечественников за рубежом.

¹ Comment on the Minorities Regime after World War I. International Human Rights In Context. Law. Politics. Morals. Oxford, 1996. P. 88—89.

² Ibid. P. 89.

³ Международные акты о правах человека: Сборник документов. М., 1999. С. 61.

⁴ Там же. С. 107—113.

⁵ Право быть человеком. Всемирная конференция по правам человека. Мн., 1996. С. 209.

⁶ Международные акты о правах человека. С. 708—711.

⁷ Там же. С. 634—640.

⁸ Народная газета. 1993. 6 января.

⁹ Карташкин В. А. Международная защита национальных меньшинств и гуманитарная интервенция / Права человека и межнациональные отношения. М., 1994. С. 93—102.

¹⁰ Тиунов О. И. Международное гуманитарное право. М., 1999. С. 33.

¹¹ Соколовский С. В. Права меньшинств. Антропологические, социологические и международно-правовые аспекты. М., 1997. С. 23.

¹² Политическая энциклопедия. Т. 1. М., 1999. С. 349.

¹³ Севастьянов Е. П., Корсакова Н. Е. Позолоченное гетто. Очерки из жизни в США эмигрантов из Китая, Кореи и Японии. М., 1983. С. 5.

¹⁴ Беларусь: Энциклапедычны даведнік. Мн., 1995. С. 296.

¹⁵ Целеш В. Нацыянальная школа як фактар захавання беларускай дыяспары ў Латвіі // Беларусь паміж Усходам і Захадам: Праблемы міжнацыянальнага, міжрэлігійнага ўзаемадзеяння, дыялогу і сінтэзу. Т. 6. Ч. 2. Беларусіка Albaruthenica. Мн., 1997. С. 246—247.

¹⁶ Голас Радзімы. 1997. 18 снежня.

¹⁷ Собрание постановлений Правительства Республики Беларусь. Мн., 1993. № 16. С. 63.

¹⁸ Там же.

¹⁹ См.: Федеральный закон "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом". М., 1999.

²⁰ Конституция Республики Беларусь. Мн., 1997. С. 6.

²¹ Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. Приложение № 1. 1998.

²² Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. Мн., 1999. № 14. С. 24—25.

SUMMARY

"The Policy of Belarus in Regard to the Foreign Compatriots" (Vladimir Basik)

The notions "diaspora" and "ethnic minority" partly coincide. The minority rights are guaranteed by major international instruments. However, every state is interested in cooperation with its national diaspora. In the early nineties the Republic of Belarus displayed its readiness to promote and protect the foreign compatriots' interests within the framework of the international law standards, having adopted the state programme "The Belarusians in the World" and having signed bilateral treaties.

The paper points out the importance of cooperation with other states aimed at the protection of compatriots abroad.