

РЕШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ
БЕЛАРУСЬ

6 июня 2014 г. № Р-927/2014

О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона
Республики Беларусь «Аб беларусах замежжа»

Конституционный Суд Республики Беларусь в составе председательствующего – Председателя Конституционного Суда Миклашевича П.П., заместителя Председателя Сергеевой О.Г., судей Бойко Т.С., Вороновича Т.В., Данилюка С.Е., Изотко В.П., Карпович Н.А., Козыревой Л.Г., Подгруши В.В., Рябцева Л.М., Тиковенко А.Г., Чигринова С.П.

на основании части первой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, абзаца второго части третьей статьи 22 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, статьи 98 и части первой статьи 101 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве»

рассмотрел в открытом судебном заседании в порядке обязательного предварительного контроля конституционность Закона Республики Беларусь «Аб беларусах замежжа».

Заслушав судью-докладчика Чигринова С.П., проанализировав положения Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция), Закона Республики Беларусь «Аб беларусах замежжа» и иных законодательных актов Республики Беларусь, Конституционный Суд Республики Беларусь установил:

Закон Республики Беларусь «Аб беларусах замежжа» (далее – Закон) принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь 14 мая 2014 г., одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь 30 мая 2014 г. и представлен Президенту Республики Беларусь на подпись.

Закон определяет основные принципы, цели и направления государственной политики в области отношений с белорусами зарубежья, а также меры государственной поддержки, которые оказываются белорусам зарубежья в Республике Беларусь и за ее пределами.

При проверке конституционности Закона Конституционный Суд исходит из следующего.

1. В Конституции установлено, что человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства (часть первая статьи 2); государство ответственно за сохранение историко-культурного и духовного наследия, свободное развитие культур всех национальных общностей, проживающих в Республике Беларусь (статья 15); каждый имеет право сохранять свою национальную принадлежность; каждый имеет право пользоваться родным языком, выбирать язык общения (части первая и третья статьи 50).

Согласно части первой статьи 8 Конституции Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства.

В Международном пакте о гражданских и политических правах установлено, что в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, которые принадлежат к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком (статья 27).

Декларацией о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принятой резолюцией Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 18 декабря 1992 года № 47/135, закреплено, что лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации свободные и мирные контакты с другими членами своей группы и с лицами, принадлежащими к другим меньшинствам, а также контакты через границы с гражданами других государств, с которыми они связаны национальными, этническими, религиозными или языковыми связями (пункт 5 статьи 2).

В Конвенции об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, от 21 октября 1994 года, подписанной в рамках Содружества Независимых Государств, предусмотрено, 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 сторон (пункт 1 статьи 6).

2. Законом определяются в том числе основные принципы, цели и направления государственной политики в области отношений с белорусами зарубежья в целях обеспечения солидарности белорусов во всем мире, сохранения национально-культурной идентичности белорусов зарубежья и укрепления их связей с Республикой Беларусь (статья 2). В Законе устанавливается, что осуществление государственной политики в области отношений с белорусами зарубежья должно содействовать в том числе созданию условий для изучения белорусами зарубежья белорусского языка, национальной истории и культуры (абзац второй статьи 18).

Данные цели вытекают из закрепленной в Конституции нормы об ответственности государства за сохранение историко-культурного и духовного наследия (статья 15). Основываясь на своем неотъемлемом праве на самоопределение, белорусы вместе с другими национальными общностями, которые проживают в Беларуси, создали демократическое правовое социальное государство – Республику Беларусь. Многие белорусы проживают за пределами современной Республики Беларусь, но сохранили свой язык, культурные традиции и продолжают поддерживать разносторонние отношения с Республикой Беларусь. Белорусы, проживающие как в Республике Беларусь, так и за ее пределами, составляют общую этническую общность с одним языком и культурными традициями. Поэтому белорусское государство должно проявлять заботу о сохранении культурного и духовного наследия белорусов, проживающих не только в Республике Беларусь, но и за ее пределами.

Таким образом, изучение белорусами зарубежья белорусского языка, национальной истории и культуры направлено на обеспечение солидарности белорусов во всем мире и сохранение их национально-культурной идентичности для развития культуры и национального самосознания белорусов.

Указанные выше цели правового регулирования государственной политики в области отношений с белорусами зарубежья основываются также на конституционных правах каждого сохранять свою национальную принадлежность и пользоваться родным языком (части первая и третья статьи 50 Конституции). Кроме того, приведенные положения статьи 2 Закона соответствуют норме абзаца четвертого пункта 33 Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь, утвержденных Законом Республики Беларусь от 14 ноября 2005 года, который в силу части четвертой статьи 104 Конституции является программным законом. Данная норма Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь предусматривает необходимость реализации долгосрочной стратегии содействия духовному и культурному развитию белорусской диаспоры.

Частью первой статьи 10 Конституции установлено, что гражданину Республики Беларусь гарантируется защита и покровительство государства как на территории Беларуси, так и за ее пределами.

Конституционный Суд считает, что приведенное конституционное положение не ограничивает возможности Республики Беларусь осуществлять действенные меры по покровительству и поддержке граждан зарубежных стран и лиц без гражданства, которые проживают за пределами Республики Беларусь и идентифицируют себя как белорусы или являются выходцами с территории современной Республики Беларусь, в реализации их культурных прав. Это следует из части первой статьи 2 Конституции, согласно которой человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства, а также из приведенных положений статей 15 и 50 Конституции.

Обязанность государства проявлять заботу о своих соотечественниках за ее пределами признается и международным правом. В Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 27) и Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (пункт 5 статьи 2), соответственно закреплено, что лицам, принадлежащим к меньшинствам, не может быть отказано в том числе в праве

совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, а также родным языком; они имеют право в том числе устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации свободные и мирные контакты через границы с гражданами других государств, с которыми они связаны национальными, этническими, религиозными или языковыми связями.

3. Законом устанавливается, что общественные объединения (организации) белорусов зарубежья и общественные объединения по связям с белорусами зарубежья могут оказывать содействие в реализации государственной политики в области отношений с белорусами зарубежья; вносить в государственные органы Республики Беларусь предложения по совершенствованию государственной политики в области отношений с белорусами зарубежья; популяризировать белорусские культурные ценности, белорусский язык, а также белорусские традиции и обычаи; осуществлять другую деятельность в области отношений с белорусами зарубежья, не запрещенную законодательством Республики Беларусь (статья 5).

Таким образом, общественные объединения (организации) белорусов зарубежья и общественные объединения по связям с белорусами зарубежья не уполномочиваются осуществлять юридически значимые действия на территории зарубежных стран в целях, предусмотренных законодательством Республики Беларусь. Тем самым положения Закона направлены на обеспечение нормы Конституции о признании Республикой Беларусь приоритета общепризнанных принципов международного права (часть первая статьи 8), в том числе принципа суверенного равенства государств и принципа невмешательства в дела, которые входят во внутреннюю компетенцию другого государства, предусмотренных в Уставе Организации Объединенных Наций (пункты 1, 7 статьи 2), Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, одобренной резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 года № 2625 (XXV) (пункт 1).

Из указанного следует, что в Законе учтены доктринальные подходы Конституционного Суда, изложенные им в решении от

7 апреля 2011 г. «О позиции Конституционного Суда Республики Беларусь по Закону Республики Польша «О Карте поляка».

4. Статьей 16 Закона предусматривается, что государственная политика в области отношений с белорусами зарубежья основывается в том числе на признании необходимости обеспечения национальных, культурных и других прав белорусов зарубежья в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, а также с учетом законодательства государств гражданской принадлежности и постоянного места жительства белорусов зарубежья.

Данные положения основываются на норме Конституции, согласно которой Республика Беларусь в своей внешней политике исходит в том числе из принципов равенства государств, невмешательства во внутренние дела и других общепризнанных принципов и норм международного права (часть первая статьи 18), а также на указанных выше положениях пунктов 1 и 7 статьи 2 Устава Организации Объединенных Наций и пункта 1 Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций.

Такое правовое регулирование соответствует предусмотренному в части первой статьи 8 Конституции положению о признании Республикой Беларусь приоритета общепризнанных принципов международного права и обеспечении соответствия им законодательства.

5. В статье 1 Закона закрепляется термин «белорусы зарубежья» и определяется, что белорусы зарубежья – лица, которые постоянно проживают за пределами Республики Беларусь и идентифицируют себя как белорусы или являются выходцами с территории современной Республики Беларусь (абзац второй).

Вместе с тем статьей 4 «Лица, которые относятся к белорусам зарубежья» Закона устанавливается, что к белорусам зарубежья относятся следующие лица: граждане Республики Беларусь, которые постоянно проживают за пределами Республики Беларусь; иностранные граждане и лица без гражданства, которые постоянно проживают за пределами Республики

Беларусь и сами или их предки по прямой восходящей линии родились или проживали на территории современной Республики Беларусь; иностранные граждане и лица без гражданства, которые постоянно проживают за пределами Республики Беларусь и идентифицируют себя как белорусы с точки зрения этнической принадлежности к белорусскому народу или белорусскому языку, культуре, исторических связей, знания и сохранения белорусских традиций и обычаев.

Таким образом, в соответствии с абзацем вторым статьи 1 Закона устанавливаются две категории лиц, которые являются белорусами зарубежья: лица, которые постоянно проживают за пределами Республики Беларусь и идентифицируют себя как белорусы, и лица, которые постоянно проживают за пределами Республики Беларусь и являются выходцами с территории современной Республики Беларусь. В то же время в статье 4 Закона в числе лиц, которые относятся к белорусам зарубежья, кроме вышеупомянутых категорий указаны и граждане Республики Беларусь. Однако к гражданам Республики Беларусь принадлежат также лица, которые не идентифицируют себя как белорусы с точки зрения этнической принадлежности и не являются выходцами с территории современной Республики Беларусь. В результате такого законодательного подхода круг белорусов зарубежья согласно статье 4 Закона будет шире, чем установлено в абзаце втором статьи 1 Закона.

Конституционный Суд считает, что развернутое определение определенной правовой категории в специальной статье нормативного правового акта исключает необходимость приведения короткой дефиниции того же самого понятия в статье, устанавливающей сроки, применяемые в данном акте. Это следует из требований части первой статьи 23 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» о внутренней согласованности и логическом построении нормативного правового акта и способно обеспечить точное понимание содержания всех положений Закона и предотвращение различий в правоприменительной практике.

6. В соответствии с абзацем пятым статьи 1 Закона государственная политика Республики Беларусь в области отношений с белорусами зарубежья – комплекс мер,

направленных на поддержку белорусов зарубежья, которые принимаются государственными органами и организациями Республики Беларусь для содействия белорусам зарубежья в реализации их национальных, культурных и других прав. В ряде других положений Закона (статьях 9, 13, 16, 17) также используется термин «национальные права».

Однако в законодательстве Республики Беларусь и международно-правовых актах отсутствует определение понятия «национальные права», как и перечень последних. В этимологическом значении данного понятия к национальным правам принадлежат права лица, предусмотренные национальным законодательством (законодательством конкретного государства). В таком смысле термин «национальные права» используется в правовой доктрине некоторых зарубежных стран. В международном праве определяется понятие только одного национального права – права наций на самоопределение. Вместе с тем в законодательстве Республики Беларусь и международных документах содержится понятие «права национальных меньшинств» и предусматривается их конкретный перечень.

Таким образом, использование в Законе понятия «национальные права», развернутое определение которого отсутствует как в самом Законе, так и в других актах законодательства и правовой доктрине, свидетельствует о наличии правовой неопределенности. Отсутствие указания в правовых источниках, какие конкретно субъективные права относятся к национальным правам, осложняет выработку правовых средств их защиты.

В Республике Беларусь устанавливается принцип верховенства права (часть первая статьи 7 Конституции). Конституционный Суд в своих решениях неоднократно отмечал, что одним из элементов верховенства права является правовая определенность, которая предусматривает ясность, непротиворечивость и логическую согласованность правовых норм. В результате обеспечения принципа правовой определенности в нормотворчестве создаются условия для единообразия и предсказуемости правоприменительной практики, что повышает доверие граждан к государству.

Конституционный Суд считает необходимым при дальнейшем совершенствовании правового регулирования государственной политики в области отношений с белорусами зарубежья устранить данную правовую неопределенность путем конкретизации индивидуальных и коллективных прав белорусов зарубежья, которые нуждаются в их обеспечении Республикой Беларусь.

Закон принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь в рамках полномочий в соответствии с пунктом 2 части первой статьи 97 Конституции, одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь в соответствии с пунктом 1 части первой статьи 98 Конституции.

На основе изложенного Конституционный Суд считает, что по содержанию норм, форме акта и порядку принятия Закон соответствует Конституции.

Руководствуясь частями первой, седьмой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, частью второй статьи 24 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, статьями 103–105 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве», Конституционный Суд Республики Беларусь

РЕШИЛ:

1. Признать Закон Республики Беларусь «Аб беларусах замежжа» соответствующим Конституции Республики Беларусь.
2. Настоящее решение вступает в силу со дня принятия
3. Опубликовать настоящее решение в соответствии с законодательством.

Председательствующий –

Председатель Конституционного Суда

Республики Беларусь

П.П.Миклашевич

220016, г.Минск, ул. К.Маркса, 32. Тел.: +375 17 327 80 12.
E-mail:ksrb@kc.gov.by

© 2009-2015 Конституционный Суд Республики Беларусь