

Книжная полка

СООТЕЧЕСТВЕННИКИ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ПРОБЛЕМЫ

Книга, которую мы рецензируем (**Положение беженцев в мире. 1997–1998. Перемещенные лица — гуманитарная проблема, УВКБ ООН.** — М., “Интердиалект+”. — 1997. — 311 с.), послужила для членов Научного совета по проблемам национальной политики при Отделении философии и права РАН поводом для обсуждения нашей позиции по вопросу защиты соотечественников в странах СНГ и за их рубежами и внесения в нее известных коррективов. Мы и до этого отстаивали необходимость проводить политику защиты соотечественников с учетом принципов и норм международного права, законов и интересов стран, в которых они находятся сегодня, но наши оппоненты, особенно представители зарубежных организаций соотечественников, справедливо указывая на более чем скромные ее результаты, ставили под вопрос правильность проводимого Российской курсом. Так, в частности, было и на парламентских слушаниях в прошлом году.

Книга позволяет увидеть правовой аспект проблемы соотечественников в несколько ином ракурсе. Она подготовлена по инициативе и с участием руководства и экспертов Управления Верховного комиссара по делам беженцев. Это подлинно гуманитарный по своим целям, глубоко интернациональный по убеждениям и составу авторов, высоко профессиональный по качеству и темпам его создания труд. Написан он с целью защиты самых обездоленных людей на планете — беженцев и перемещенных лиц, апатридов и соотечественников — без различия их расы, национальности, религиозных и политических убеждений. Еще в середине прошлого, 1997 года над ним работали десятки сотрудников и экспертов УВКБ, а также научные консультанты из более чем десяти государств, а к концу этого же года переведенная на ряд языков, в том числе на русский, книга лежала на столе читателя.

Управление Верховного комиссара по делам беженцев было создано после второй мировой войны, когда люди, спасаясь от военных действий, внутригосударственных конфликтов, от преследований по национальным, религиозным и политическим мотивам,

вынуждены были в массовом порядке покидать свои страны. Управление должно было оказывать им необходимую помощь. Правовой основой его деятельности стала Конвенция о беженцах 1951 года (Россия присоединилась к ней в 1992 г.). Традиционно УВКБ занимается только странами, в которые прибыли беженцы, и странами, откуда они происходят (с. 301). Всего к сфере деятельности эксперты из УВКБ относят 22 729 233 человека. Однако беженцы составляют из них только немногим больше половины, а остальные либо лица без гражданства, либо ищущие убежища и вообще нуждающиеся в международной защите.

Тех, кто работал над книгой, естественно, прежде всего интересовала проблема именно перемещения населения, которая сопоставима разве что с событиями эпохи великого переселения народов. В различных частях планеты, особенно в районах африканских Великих озер, в Югославии, на Кавказе, миллионы людей под угрозой насилия были вынуждены покинуть насиженные места. Только в Советском Союзе за первые 5 лет после его распада было перемещено около 9 млн. человек (стр. 38). Для интереса, как видим, есть основания.

Ну а граждан СНГ не меньше беспокоит судьба тех соотечественников по советским временам, которые, никуда не переезжая, оказались вне своего государства и продолжают находиться под угрозой вынужденного, а то и насильственного перемещения. Да, нас беспокоит судьба всех 25 млн. соотечественников, и не только русскоязычных.

Уже в 1994 году УВКБ совместно с Международной организацией по миграции (МОМ) и ОБСЕ по просьбе ряда стран СНГ приступило к подготовке международной конференции для выработки рекомендаций по данной проблеме. В соответствии с резолюцией 50/15 Генеральной Ассамблеи ООН Конференция состоялась в мае 1996 года в Женеве. Принятая Конференцией Программа действий* предусматривает, в частности, осуществление следующих мероприятий:

— государствам обеспечить на основании национальных законов предоставление гражданства всем лицам, являющимся гражданами государства-предшественника и в настоящее время постоянно проживающим на их территории (п. 15 b);

— в случае необходимости приводит национальное законодательство в соответствие с международным правом, касающимся прав человека, беженцев и гуманитарных аспектов... Заслуживает внимания идея создания поста омбудсмана по правам человека и др. (п. 101);

* Док. ООН, CISCONA, 1996/PA/4.

— странам СНГ предлагалось предоставлять всем бывшим советским гражданам, постоянно проживающим на их территории и являющимся апатридами, право получать гражданство этих стран и поощрять их стремление к получению гражданства (п. 103) и др.;

— могут потребоваться соответствующие меры по содействию использованию языка меньшинств в сфере образования и культуры, в судопроизводстве и административных органах, средствах массовой информации, а также в экономической и социальной областях (по подобию мер, предусмотренных Рамочной конвенцией 1995 г.).

Программа Конференции могла бы и еще может облегчить решение проблем соотечественников. Ведь для этого потребуются десятилетия. К сожалению, намеченные в ней мероприятия на практике реализуются крайне медленно. Примерно так оценивают результаты Конференции и авторы книги. Солидаризируясь в оценках с нью-йоркским Институтом открытого общества, они также серьезно разочарованы результатами, достигнутыми в регионе СНГ за первый год после Конференции. По их мнению, большая часть намеченных там целей не была достигнута. Основные причины — страны-доноры слабо реагировали на призыв УВКБ помочь соотечественникам, а государства этого региона “не смогли взять на себя конкретные юридические обязательства в рамках принятой на Конференции Программы действий” (с. 39).

Нам представляется, что скромные результаты объясняются также недостаточной сработанностью правовых основ оказания помощи именно соотечественникам. В самом деле, деятельность УВКБ ведется под флагом защиты “беженцев”, “перемещенных лиц” и направлена в конечном итоге на их быстрейшее возвращение на родину. Между тем для решения проблем большинства соотечественников, во всяком случае сегодня, требуется защита их интересов и прав в тех странах, где они находятся, недопущение их прямого или косвенного вытеснения, а то и изгнания из государства, в котором по воле сепаратистов они оказались, но в котором находятся их дом, близкие, работа. Эти люди находятся в худшем положении, чем беженцы. У них нет ни той перспективы, которая есть у насильственно переселенных: получить международную помощь сегодня, чтобы выжить, вернуться домой завтра или послезавтра, чтобы жить спокойно. Единственное, что их объединяет с беженцами, как справедливо отметила Верховный комиссар по делам беженцев г-жа Садако Огата, — “отсутствие безопасности, нередко вследствие неспособности или нежелания государства защитить своих граждан” (с. X). Речь здесь идет о государстве пребывания. Именно оно в ответе за то постоянное напряжение, в котором пребывает и будет пребывать соотечественник, возможно, всю свою жизнь. Если го-

сударство не желает изменить такое положение, у международного сообщества есть достаточно возможностей прекратить пограние прав человека и в отношении соотечественников. Пример тому — значительное ускорение ликвидации режима апартеида в результате применения против Южной Африки международных санкций.

Допустимость и даже необходимость принятия подобных мер вытекают из уже принятых и общепризнанных принципов и норм современного международного права, таких как Устав ООН, Всеобщая декларация прав человека, Декларация принципов международного права и др. Это подтвердил Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан. “Нельзя допускать, чтобы кто-либо был вынужден бежать из своей собственной страны под страхом смерти, — пишет он в предисловии к рецензируемой книге. — Никто не должен быть перемещен из-за чьего-то желания захватить его землю, занять его жилище или контролировать территорию” (с. IX).

Следовательно, высшее должностное лицо в мировом сообществе считает, что в вопросе защиты прав человека (в первую очередь соотечественников, как наименее защищенных) пора, наконец, переходить к более решительным мерам. Нельзя человека приносить на жертвенный алтарь нации во имя ее торжества. Это положение предельно четко было сформулировано еще во Всеобщей декларации прав человека, 50-летие которой человечество будет отмечать в декабре этого года. Ни государство, ни группа лиц, говорится в этом документе, не должны “совершать действия, направленные к уничтожению прав и свобод личности” (ст. 30).

Защита прав народа, нации не самоцель, а лишь средство защиты прав человека, личности. Не человек для нации, а нация для человека — такой подход диктует нам международное право и подтверждает подлинно гуманистическое мышление. И иностранный, и наш опыт свидетельствует: если во внимание принимаются только интересы нации, права личности обычно попираются, страдают люди, сотни тысяч, миллионы лишаются родины, крова, близких и самой жизни. Популяризация элементарных гуманитарно-правовых знаний среди населения страны пребывания и в среде соотечественников — важное средство их защиты, в том числе и от бытового национализма и шовинизма. Такой вывод делает читатель после ознакомления с приводимым в книге богатым фактическим материалом.

* * *

Нарушение прав насильственно перемещенных лиц паразитирует на плохой осведомленности населения в области юриспруденции. Ко времени образования на постсоветской территории новых госу-

дарств международное право формально уже обеспечивало населению определенную правовую защиту. К сожалению, его нормы не соблюдались ни этими государствами, ни западными. Предусматривалось, что, к примеру, государство не имеет права лишать лиц гражданства по расовым, этническим, религиозным и политическим соображениям (Конвенция о статусе апатридов, 1961 г., с. 264). Однако государства Балтии именно на этнической основе лишали гражданства тех тысячи русскоязычных индивидуумов права быть гражданами тех государств, под суверенитет которых перешла территория, на которой проживали и продолжают проживать указанные индивидуумы. Чтобы как-то оправдать в глазах общественности это грубое нарушение международно-правовых норм и морали, они объявили всех русскоязычных граждан “оккупантами”. Но это уже политический аргумент, а политические соображения, как указывалось выше, Конвенция о статусе апатридов не считает основанием для отказа в предоставлении гражданства. К тому же советские войска, не говоря уже о гражданском населении, оказались в Прибалтике до 1945 года, то есть до подписания Устава ООН, когда еще допускался насильственный метод завладения территорией. Об этом прямо говорится в Декларации принципов международного права, принятой ООН в 1970 году на основе консенсуса.

Свою долю вины за проводимую Латвией и Эстонией дискриминационную политику в отношении русскоязычного населения несут и западные государства. В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права признание нового государства в наше время возможно при условии, если оно, в частности, “гарантирует права этническим и национальным группам и меньшинствам”. Это требование вскоре после их поспешного признания было подтверждено в “Брюссельском минимуме”, подписанном министрами иностранных дел ЕС 17 декабря 1991 г. И в последующие годы ни эти государства, ни США так и не пожелали использовать свое влияние в государствах Балтии для защиты там прав и интересов иноличности, этнических и национальных групп и меньшинств. Подготавливая вступление стран Балтии в НАТО, подписав с ними Хартию, США поощряли их отказ от принятия гарантий безопасности, предложенных президентом РФ, постановку ими вопросов о пересмотре границ и тем самым поддерживали их шовинистическую, противоправную национальную политику.

Ежегодный обзор деятельности УВКБ не только информирует о проделанной работе, рассказывает о проблемах, с которыми сталкивалось Управление, но и предлагает свой вариант ответа на вопрос о том, что из сказанного следует, что надлежит сделать, чтобы содействовать решению поставленной проблемы.

Обзор призывает политических руководителей высшего уровня действовать так, чтобы понятие “национальные интересы” не толковалось “чрезмерно узко и отвлеченно, так и не признав свою более чем широкую ответственность в отношении защиты благополучия человека” (с. 289). Иначе говоря, недопустимо, когда практические действия, направленные на защиту беженцев, лиц, находящихся в аналогичном положении, блокируются позицией, выраженной в фразе: “Будем делать в той мере, в какой это позволяет наше национальное законодательство”. В книге выдвигается целый ряд предложений, направленных на преодоление национального эгоизма, на решение проблемы вынужденного перемещения, которую Кофи Аннан считает “сегодня самой насущной из проблем, стоящих перед Организацией Объединенных Наций”. В частности, Генеральный секретарь поддержал следующие предлагаемые авторами направления деятельности ООН, УВКБ: предотвращение и урегулирование вооруженных конфликтов, защита прав человека, содействие устойчивому, гармоничному развитию во всех частях мира и прежде всего — принятие надлежащих мер для того, чтобы никто не был вынужден бежать из своей собственной страны, перемещаться из-за эгоистических, преступных желаний некоторых политиков (см. с. VIII, IX).

Опыт свидетельствует, что для того, чтобы политическая идея начала “работать”, стала обязательной к исполнению, она должна быть изложена и подписана государствами в форме международной конвенции. Подготовка проекта такой конвенции, судя по рецензируемому труду, могла бы быть осуществлена УВКБ и поддержана государствами СНГ. В этом же документе можно было бы подчеркнуть и ту очевидную сегодня истину, что если человек еще не убежал из своего дома, своей страны, но понуждается к перемещению (ситуация, характерная для многих соотечественников), то он также нуждается в международной защите и помощи, как и беженец.

Г.Б. Старушенко,
член-корреспондент РАН, член Научного совета по проблемам национальной политики при Отделении философии и права РАН

Рецензия поступила в редакцию в мае 1998 г.