

## **Проблеми міграції**

**Київ**  
**1996**

### **Переднє слово**

*У всі часи люди прагнули до переміни місць. Але особливо часто вони стали це робити у двадцятому столітті. Щоправда, у наш кочовий час не завжди вони за власною волею покидали обжиті місця. Особливо багатою на такі події була наша країна.*

*На долю наших близьких, знайомих, із старших поколінь і ровесників, випало пережити і еміграції часів російських революцій, і насильницьку висилку розкуркулених, і групові переміщення «тисячників» і «першобудівників» на Урал, у Сибір, на Північ і Далекий Схід, і евакуацію у тил під час війни, і депортацію «репресованих народів», і романтику вагонів «цілинників». «Вокзал», «вагон», «перший кілочок», «намет», ночівля біля вогнища – для нас дуже знайомий лексикон. І далеко не завжди він звучав у контексті туристських походів. Найчастіше він відбивав атрибути повсякденного життя зірваних з рідних місць не за своєю волею людей. Втім, життя в поході, переміщення, міграція всі ці роки романтизувались:*

*«Давай пожмем друг другу руки –  
И в дальний путь на долгие года»,*

*або:*

*«А я еду, а я еду за туманом,  
За туманом и за запахом тайги».*

*Сьогодні ми є свідками і діючими особами історичних колізій і перипетій, наслідком яких є мільйони біженців, вимушених мігрантів, шукачів притулку, нелегальних мігрантів тощо.*

*Проте це не якийсь окремих процес, що розгортається як самоданність, як таке, що випадає із ряду подій, які відбуваються у суспільстві. Все значно складніше. Міграційні проблеми – лише одна із граней системної кризи, яку переживає суспільство: політичної, світоглядної, економічної, соціальної, ціннісної, культурної. А оскільки це так, то саме міграційні проблеми суспільство бачить погано, воно до них черстве і глухе, ці процеси знаходяться на периферії громадської уваги. Адже проблем багато і у тих, хто нікуди не переїздив: хтось втратив роботу, хтось багато місяців не отримує зарплату, комусь не вистачає пенсії, щоб звести кінці з кінцями, хтось не має квартири і втратив надію її отримати.*

*За цими клопатами, які стали повсякденними і буденними, багато людей зовсім нічого не знають про дуже складні проблеми, з якими стикаються різні категорії мігрантів. Ці проблеми дуже різноманітні. Але об'єднує їх одна спільна риса – за ними дуже часто стоїть порушення прав людини.*

*Причини такого стану справ різні. В одному випадку проблеми не вирішуються через об'єктивні труднощі – сьогодні у державному бюджеті немає коштів на задоволення навіть елементарних потреб мігрантів. У другому випадку дається взнаки те, що наша держава ще не встигла напрацювати повну, цілісну систему законів, що регулюють поведінку мігрантів у суспільстві. У третьому – проявляється традиційний чиновницький бюрократизм, людська черствість, байдужість.*

*У цьому збірнику подано матеріали, які дають можливість уявити, наскільки різноманітний спектр проблем, пов'язаних з категорією мігрантів. Це і проблеми тих, хто після довгих років розлуки з Україною повертається на свою батьківщину, це і проблеми, з якими стикаються люди, що повертаються із депортації за національною ознакою, це і проблеми тих людей, яких з різних причин доля закинула здалека в Україну.*

*Хотілося, щоб про свої проблеми сказали у першу чергу самі мігранти. У збірнику надано слово представникам кримських татар, що повернулись із депортації, афганцям, які домагаються отримати законні права на проживання в Україні, ефіопів, правовий статус яких залишається не визначеним упродовж декількох років.*

*Проте розв'язання проблем не обмежується самими мігрантами. Участь у визначенні їхньої долі бере багато державних органів. Міграційні проблеми останні бачать із своїх позицій, з позицій міністерств і відомств, що відбивають державні інтереси. Тому дуже важливо почути їхню думку, спробувати зрозуміти логіку їхніх рішень і дій. Адже, якщо вчені, голоси яких ми також тут почуємо, роблять наголос на бажаному, зразковому, то державні службовці вимушені діяти у рамках можливого, у межах тих лімітів фінансових, правових, економічних, соціальних, які має держава на сьогоднішній день.*

*Є тут і така точка зору, яка стоїть немов би над усіма, але не у розумінні захмарної відірваності від земних справ, а в розумінні своєї незаангажованості частковим, окремим, особливим інтересом. І разом з тим ця точка зору відбиває інтерес не будь-якої структури, а людини як такої. Ми маємо на увазі матеріал, представлений київським офісом оонівського Управління Верховного Комісара у справах біженців (УВКБ).*

*Матеріали, що увійшли до збірника, помітно відрізняються один від одного. Вони відрізняються жанром: одні мають теоретичний характер, інші – написані у ключі офіційних доповідних записок, треті є скорше невеликими начерками із переліком тих труднощів, з якими доводиться повсякденно стикатися мігрантам.*

*Не всі розвідки рівні за обсягом – тому далеко не всі з них можна назвати статтями. Деякі з них схожі на репліку або зауваження з приводу тем, що обговорюються. Але всі вони мають велику цінність – як голос і думка людей, що зацікавлені у вирішенні цих проблем. Досить помітно відрізняються автори нарисів своїми поглядами і розумінням одних і тих же проблем.*

*Упорядники цього збірника не тільки знають і бачать відмінності позицій, але і свідомо об'єднали ці різні точки зору під однією обкладинкою. Таким чином ми хотіли б звернути увагу української громадськості на ці проблеми, на їхню різноякісність, на їх різне бачення. Нам хотілося б заявити за допомогою цього збірника про наявність запущеної зони в нашому суспільному житті, про численну когорту людей з ущемленими правами, про несправедливе ставлення до них.*

*Згадані проблеми мігрантів не є чимось унікальним, що властиве лише Україні. З аналогічними труднощами, а інколи і з більш складними, зіткнулись усі пострадянські держави. Ці проблеми вже неодноразово обговорювались на міжнародних форумах, з цих проблем намітилось міжнародне співробітництво. Особливо великий вклад в організацію такого співробітництва внесли Управління Верховного Комісара у справах біженців при ООН, Міжнародної Організації з Міграції та Організації з Безпеки і Співробітництва в Європі. Наслідком тривалих зусиль цих організацій стала Регіональна конференція з розгляду питань біженців, вигнанців (недобровільно переміщених осіб), інших форм переміщень і осіб, що повертаються, у країнах СНД і відповідних сусідніх державах, яка відбулася 30-31 травня 1996 року у Женеві. Конференція прийняла змістовний документ «Програму дій». У ньому осмислено та узагальнено проблеми, що стоять перед новими незалежними державами у галузі міграції, а також вироблено змістовні рекомендації, що враховують міжнародний досвід у цій сфері. Знайомство з цим міжнародним документом, на думку упорядників збірника, вкрай корисне як тим людям, що опинились у ситуації мігрантів, так і широкій громадськості нашої країни, оскільки це буде сприяти формуванню цивілізованого ставлення суспільства до проблем мігрантів. З цієї причини «Програму дій» Женевської конференції і вміщено у збірник.*

*Прикінцевий матеріал збірника стосується підтримки Європейською Радою у справах біженців та вигнанців (ECRE) недержавних (неурядових) організацій, що допомагають біженцям у Білорусії, Росії та Україні.*

*Микола Шульга*

## **Зовнішня міграція в Україні: напрям, склад, масштаби**

*Микола Шульга*

### **1. Категорії мігрантів в Україні**

Після проголошення у 1991 році незалежності Україна взяла курс на побудову відкритого суспільства. З прийнятих державою зобов'язань щодо дотримання прав людини випливала необхідність забезпечення прав особистості на свободу вибору місця проживання та пересування. Було змінено порядок перетину кордону, піднято «залізну завісу». Розпад СРСР та утворення нових незалежних держав, запровадження в них власного громадянства, загострення ситуації у сфері національних відносин, виникнення ряду міжетнічних збройних конфліктів, поглиблення економічної кризи, лібералізація порядку перетину кордонів викликали

інтенсифікацію міграційних процесів.

Мігрантів в Україні можна поділяти за різними критеріями. Це не просто формальна процедура. Проблема вичленування категорій мігрантів у пострадянських державах була предметом дворічної дискусії, включаючи декілька міжнародних семінарів в період підготовки регіональної конференції з розгляду проблем біженців, недобровільно переміщених осіб в країнах СНД та відповідних суміжних державах, яка відбулася в Женеві 30–31 травня 1996 року. Для цього регіону було виділено кілька категорій мігрантів. У цій статті ми не дотримуємося тієї термінології, яка випрацьована на Женевській регіональній Конференції, а використаємо свої критерії поділу та термінологію (яка, втім, здебільшого збігається з термінологією документів конференції).

В Україні можна виділити такі категорії мігрантів:

- 1) внутрішні мігранти:
  - а) природні;
  - б) екологічні (в основному це чорнобильці);
- 2) зовнішні мігранти:
  - а) вихідці з України, що повертаються на батьківщину з ближнього зарубіжжя (репатріанти);
  - б) особи, що колись незаконно були депортовані за національною ознакою;
  - в) мігранти з ближнього зарубіжжя, що змушені були покинути країну проживання;
  - г) біженці з далекого зарубіжжя;
  - д) незаконні мігранти з далекого зарубіжжя (включаючи незаконних транзитних мігрантів).

У цій доповіді ми не будемо зупинятися на проблемах внутрішніх мігрантів, зосередивши увагу виключно на групах зовнішніх мігрантів. Першою з цих груп є репатріанти. Колись розкидані по всьому простору колишнього СРСР, люди стали повертатися у свої рідні місця. Вихідці з України поверталися на батьківщину після кількох років, чи навіть десятків років перебування за її межами. Одних з них було послано в інші республіки СРСР за оргнабором, інші працювали там за розподілом після закінчення навчальних закладів, ще інші – були там на службі в армії тощо.

Особливу групу репатріантів становлять особи, насильно депортовані у 40-50 роках з України за етнічною ознакою, або члени їхніх сімей. Після політичної реабілітації, що була проголошена 14 грудня 1989 року в Декларації Верховної Ради СРСР «Про визнання за незаконні та злочинні репресивних актів проти народів, підданих насильницькому переселенню, та про забезпечення їх прав», вони дістали змогу повернутися на свою батьківщину. Таку можливість отримали кримські татари, німці, вірмени, греки, болгар.

На сьогодні в Крим прибуло близько 250 тисяч кримських татар та близько 12 тисяч вірмен, греків, болгар, німців. Перед державою та суспільством постала величезна проблема їхнього облаштування, надання допомоги у спорудженні житла та працевлаштуванні.

За 1991-1994 роки в Україну прибуло біля 2 тисяч етнічних німців (крім тих, що прибули в Крим). Багато з них, терплячи всі злигодні економічної кризи, що панує в Україні, хотіли б переїхати до ФРН, проте, враховуючи жорсткішання вимог до мігрантів законодавства Німеччини, а також обмежену кількість етнічних німців, яку щороку приймають у цю країну, а також те, що українська держава спільно з німецькою здійснює програму будівництва житла для цієї групи мігрантів, можна висловити сподівання, що вони осядуть в Україні.

Проте сьогоднішня хвиля міграції в Україну зумовлена не тільки минулими подіями. До міграції підштовхують і сучасні події. Мігрантами стають особи, що вимушені покидати свої країни через військові конфлікти, що там виникли. Це перш за все вихідці з Вірменії, Азербайджану, Грузії, Молдови, Північної Осетії, Таджикистану, Чечні.

Активізація міграційних потоків з ближнього зарубіжжя збіглася з різким зростанням міграції з далекого зарубіжжя. Останню категорію мігрантів становлять іноземні громадяни, а також особи без громадянства, що шукають притулку. Вони або вже тривалий час проживають в Україні (можливо, що вони проживають тут не місяці, а роки) або є транзитними мігрантами через Україну. При цьому це можуть бути як легальні транзитні мігранти, так і нелегальні мігранти.

## **2. Закони України, що регулюють в'їзд, виїзд та перебування іноземців в Україні**

Щоб зрозуміти сенс міграційних процесів в Україні, зрозуміти правовий статус різних категорій мігрантів, потрібно коротко розглянути ті закони, які діють в Україні та регулюють цю сферу суспільного життя.

Одним з перших законів, прийнятих в Україні після проголошення незалежності, був закон

про громадянство, прийнятий Верховною Радою України, що набув чинності із жовтня 1991 року. Він визначає постійний правовий зв'язок особистості з Українською державою. Українське громадянство отримали всі колишні громадяни СРСР, що постійно проживали на території України на момент прийняття закону про громадянство. Такий демократичний принцип визначення українського громадянства сприяв стабільності та мирові у суспільстві, бо виключав появу осіб без громадянства, не провокував нової хвилі міграції.

Далі було прийнято закони, що визначали правила перебування в Україні іноземних громадян та осіб без громадянства. Так, Закон про біженців визначав правовий статус біженця, встановлюючи правові, економічні та організаційні гарантії захисту прав осіб, що змушені були покинути державу свого громадянства чи країну свого постійного проживання. У цьому законі регламентується порядок отримання статусу біженця, регулюються права та обов'язки біженця, описано умови, за яких особа позбавляється статусу біженця.

Важливим у цій сфері є Закон України про правовий статус іноземців, що прийнятий 4 лютого 1994 року. Він закріплював основні права, свободи та обов'язки іноземних громадян та осіб без громадянства, які проживають або тимчасово перебувають в Україні. Цей закон також визначає порядок вирішення проблем, пов'язаних із в'їздом іноземних громадян в Україну або з їх виїздом з України. Цей же правовий акт передбачає відповідальність іноземців за порушення порядку перебування в Україні, транзитного переїзду через її територію, скорочення термінів тимчасового перебування в Україні, видворення за межі країни. Доповнює цей закон Постанова Кабінету Міністрів України «Про правила в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України та транзитного проїзду через її територію» від 29 грудня 1995 року № 1074.

Правила перетину державного кордону України, режим в пунктах пропускання через державний кордон, а також відповідальність за порушення кордону визначені Законом про прикордонні війська.

Зараз розробляється Закон про імміграцію, який завершить групу законів, що регулюють у державі систему відносин, пов'язаних з різноманітними категоріями іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, мігрантів.

### **3. Сприймання українським суспільством проблем мігрантів**

Ситуація у тій чи іншій країні має оригінальний характер і набуває гостроти або й конфліктності, драматизму не просто з причин наявності в ній різних категорій мігрантів, а саме через специфічне поєднання їхніх проблем в одному суспільстві, в одній державі, а також від розмірів, масштабності цих груп. Скажімо, в Україні поєднання міграційних проблем зовсім інше, ніж в Білорусії чи в Молдові. Саме це поєднання проблем робить ситуацію в Україні неповторною, а вирішення кожної з окремих міграційних проблем – чи то проблеми екологічних біженців, чи то проблеми облаштування колись депортованих народів – залежить від усього комплексу цих проблем.

Комплексність, системність міграційних проблем поки що не знаходить адекватного розуміння в українському суспільстві, а головне, немає адекватної концепції та практичних механізмів її вирішення. Це має прояв у тому, що:

- а) в Україні немає узагальненої, комплексної теорії усіх видів міграційних процесів, що відбуваються на її території, а звідси наслідки;
- б) в Україні немає всеосяжної, комплексної державної програми, побудованої на єдиній концепції міграційних процесів, яка враховує внутрішню та зовнішню міграцію, імміграцію та еміграцію, а також характер демографічних процесів в Україні;
- в) на рівні державних структур кожне відомство діє, виходячи із своїх інтересів, своїх уявлень про процеси, що відбуваються, не маючи загальної картини міграційних процесів.

Адаптація мігрантів в українському суспільстві відбувається у певній суспільній атмосфері, на певному рівні осмислення цих проблем суспільною свідомістю. За рівнем усвідомленості міграційні проблеми творять таку ієрархію:

- а) проблеми екологічних мігрантів (переважно особи з чорнобильської зони);
- б) проблеми депортованих;
- в) проблеми біженців або осіб, переміщених із-за меж інших країн СНД (з Нагірного Карабаху, Вірменії, Азербайджану, Грузії, Південної Осетії, Таджикистану, Придністров'я, Чечні);
- г) мігранти з далекого зарубіжжя.

Місце кожної з проблем в ієрархії відповідає її масштабності. На першому місці перебуває Чорнобильська проблема, зокрема і за кількістю породжених нею екологічних мігрантів, число яких перевищує 500 тисяч осіб.

На другому – проблема облаштування осіб, колись депортованих за етнічною ознакою. Сумарно вона охоплює майже таку ж кількість людей.

На третьому місці – проблема так званих вимушених переселенців. На жаль, жодними точними даними про кількість осіб, що належать до цієї категорії, ми не володіємо.

Четверта категорія – мігранти з далекого зарубіжжя – найменша чисельно. Але вона має тенденцію до прискороеного зростання. Особливо хвилює зростання незаконних транзитних мігрантів, що нерідко з транзитних перетворюються на постійних.

Важко сказати, що є первинним, а що вторинним у формуванні цієї ієрархії – усвідомлення суспільством проблем і, як наслідок, вплив на їх вирішення держави, чи навпаки – вплив на рішення державних органів і, як наслідок – визнання їх важливості суспільством. У всякому разі ступінь впливу держави на вирішення названих проблем відповідає уявленню про їх значимість у суспільній свідомості.

Чорнобильську проблему суспільство усвідомило і, так би мовити, узаконило державою у вигляді відповідних законів та державних програм, а також передбачених в державному бюджеті коштів для її вирішення.

Проблема депортованих важко, поступово, але все ж набуває ознак «узаконення». Уряд підготував Програму першочергових заходів у розселенні та облаштуванні депортованих кримських татар та осіб інших національностей, що повернулися та проживають у Криму. Наступні кроки у цьому напрямі зафіксує нова програма. Кабінет Міністрів України доручив розробити таку Перспективну Програму організованого повернення, розселення та облаштування у Криму депортованих кримських татар та осіб інших національностей. У державному бюджеті передбачаються, хоча й дуже мізерні, символічні, але все ж деякі кошти на ці цілі. Проблема облаштування колись депортованих вже зайняла певну нішу в суспільній свідомості, про неї говорять засоби масової інформації, не як про чужу, сторонню, а як про проблему всього українського суспільства. Іншими словами, об'єктивно ЗМІ формують загальні уявлення та позитивне ставлення до цієї проблеми.

З третьою проблемою – проблемою недобровільно переміщених осіб, біженців з країн СНД – українське суспільство теж вже ознайомлене. Інформацію про цю проблему воно отримує як від власних засобів масової інформації, так і російських мас-медій. Проте ставлення державних органів до цієї проблеми носить нецілісний, ситуативний характер. Це швидше реакція на якісь конкретної події, аніж наявність чіткої позиції, продуманої стратегії щодо цих проблем, які мають тривалий характер і будуть в різних аспектах поставати перед Україною. Так, держава відгукнулася на появу в Україні 60 тисяч біженців з Придністров'я, вона відреагувала на появу осіб, що рятувалися тут від війни в Чечні. Кримський уряд ухвалив рішення щодо недобровільно переміщених осіб з Абхазії.

Проте ніхто в державі точно не знає, скільки ж в Україні проживає осіб, яких можна віднести до цієї категорії, ніхто не займається прогнозуванням можливої появи таких категорій осіб в Україні, не передбачає відповідних коштів для створення умов (табори, пункти тимчасового розміщення, обладнання для них тощо). Єдиний пункт тимчасового розміщення біженців, що вже тривалий час створюється, поки що враховувати не доводиться.

Слабо осмислено суспільною свідомістю проблему біженців в цілому і можливі негативні наслідки від неготовності вирішувати цю проблему державними органами, зокрема. І поготів немає жодних уявлень щодо подальшої долі цієї категорії осіб, якщо вони з'являться в Україні у ще масовішому масштабі.

На периферії як суспільної уваги, так і державних органів (за винятком прикордонної служби, МВС та Деркомнацу) перебуває проблема мігрантів з далекого зарубіжжя, що опинилися з різних причин в Україні. Про неї мало знають. А засоби масової інформації подають її як таку, що несе загрозу. У гуманітарно-гуманістичному ключі в ЗМІ вона майже ніколи не подається.

Процес адаптації мігрантів залежить не тільки від рівня усвідомлення суспільством цих проблем, але також і від ставлення старобільного населення до мігрантів. Ставлення старобільців до новоприбулих проявляється на рівні всього суспільства і на рівні регіонів. У цих регіонах, де немає помітної кількості мігрантів, ставлення до них, як правило, ідентичне з тим, яке склалося на рівні суспільства в цілому.

В регіонах, що приймають мігрантів, ставлення до них може бути різним:

- а) толерантним;
- б) індиферентним;
- в) сторожко-ксенофобським;
- г) ворожим.

В цілому по Україні ставлення до зовнішніх мігрантів можна охарактеризувати як

толерантне та індивідуальне (про це свідчать як результати соціологічних досліджень останніх років, так і спостереження незалежних зарубіжних експертів, наприклад з ЕКРЕ).

В Україні є три помітних мігрантоприймальних регіони: Донбас, Південь України (Херсонська, Миколаївська, Одеська області) і окремо Крим.

В Донбас прибувають різні категорії мігрантів насамперед з країн СНД, біженці із зон військових дій, або, іншими словами, «особи, переміщені за межі країни» (Нагірний Карабах, Азербайджан, Вірменія, Грузія, Чечня, інші регіони Північного Кавказу), а також турки-месхетинці.

Південь України прийняв переселенців з Вірменії та Азербайджану, біженців із Придністров'я, етнічних німців з Таджикистану, Киргизії, Казахстану, турків-месхетинців. Серед них є і особи, що об'єктивно мають право претендувати на статус біженців, і недобровільно переміщені особи, і особи, що належать до депортованих народів, і особи, переміщені за межі країни.

У Крим, як вже була мова, репатріюються в основному колись насильно депортовані кримські татари, а також вірмени, болгары, греки та німці.

У кожному з цих мігрантоприймальних регіонів є свої особливості, але в цілому атмосферу в них можна охарактеризувати як толерантну. Хоча в майбутньому ситуація може змінитися залежно від рівня соціальної конкурентності прибулих груп мігрантів та культурної дистанції між старопоселенцями та новоприбулими. До речі, зміни у наставленні населення до цієї категорії мігрантів теж ніхто не вивчає та не відстежує. Так що, тут проблема ксенофобії або навіть ворожості може виникнути для суспільства, і особливо державних органів як сюрприз.

Тому в регіонах, куди прибуває велика кількість мігрантів, адаптації потребують і місцеві жителі. Вони повинні адаптуватися до нових умов життя, в якому гідне місце мають зайняти добросусідські взаємини з мігрантами, толерантне ставлення до їхньої культури, мови та традицій.

#### **4. Контингент нелегальних мігрантів**

Контингент нелегальних мігрантів в Україні складається з мігрантів з країн так званого далекого зарубіжжя, тобто країн, що не входили раніше до складу СРСР.

Ці мігранти складають різномірну масу, в якій можна виділити: 1) тих, хто вже достатньо довго проживає в Україні; 2) незаконних транзитних мігрантів. Тут ми не торкаємося іноземців, що на законних підставах транзитом перетинають Україну. Це величезна маса людей, що охоплює близько 10 млн. осіб за рік. Ми тут також не розглядаємо іноземців, що прибувають в Україну у приватних, службових та інших справах. Протягом року їх буває біля півмільйона. Ми розглядаємо тільки тих мігрантів, які перебувають на території України незаконно.

До тих, хто достатньо довго проживає в Україні, належать іноземні студенти, що закінчили ВУЗи, але з різних причин не хочуть повертатися на батьківщину. Наприклад, у 1994 році 265 випускників київських ВУЗів з іноземців залишилися тут, не зважаючи на те, що законний термін їх перебування в Україні закінчився. З них 114 не оформили візи на перебування, а 151 не виїжджають на батьківщину, ухиляючись від правоохоронних органів.

Є категорії іноземних громадян, які відмовляються повертатися на батьківщину після закінчення дії трудової угоди з підприємствами, на яких вони працювали по кілька років. Так, близько однієї тисячі в'єтнамських громадян, що колись працювали на українських підприємствах, не бажають повертатися на батьківщину і під різними приводами залишаються в Україні. Зараз вони займаються головним чином дрібним бізнесом – торгівля, перепродаж тощо. Багато з них сподівається, що, нагромадивши деяку кількість грошей та встановивши необхідні зв'язки для того, щоб перейти кордон, вони потраплять у якусь західноєвропейську Країну і там залишаться і облаштують своє життя.

Ще одну групу складають ті іноземні громадяни, які свою відмову від репатріації пояснюють політичними причинами. Наприклад, за даними громадського Комітету афганських біженців, у Києві проживає понад 3 тисячі громадян Афганістану. Більшість з них прибула в Україну у 1991-1993 роках з Росії та інших країн СНД. Згідно з даними УВКБ при ООН в Україні, в Києві перебуває та претендує на отримання статусу біженця 4425 громадян з 20 країн світу. (За іншими даними до представника УВКБ в Україні звернулися 1400 осіб з 20 країн світу за отриманням статусу біженця, і їм було видано спеціальні посвідчення. (Див.: Вол. Шепель, «Географическое положение Украины привлекает нелегальных мигрантов» – «Киевские ведомости», 16.09.1995 р.) Помітно значні групи тут складають громадяни з Анголи – 710 осіб, з Іраку – 443 особи, Шрі-Ланки – 173 особи.

Нову для України категорію становлять нелегальні транзитні мігранти з країн Південно-Східної Азії, Африки, Середнього та Близького Сходу, які прагнуть перебраться до Західної

Європи. Вони стали з'являтися після розпаду Радянського Союзу і послаблення режиму на його колишніх кордонах. Появі цієї категорії нелегальних мігрантів сприяло також і те, що деякі нові незалежні держави встановили ліберальні правила перетину кордонів для громадян суміжних держав, що перед тим не входили до складу СРСР. Наприклад, на кордоні Азербайджану з Іраном, Молдови з Румунією існують спрощені умови переходу.

А деякі ділянки колишнього радянського кордону мають доволі умовну охорону через бойові дії, що там відбуваються, – як, наприклад, в районі таджицько-афганського кордону. Усе це створює сприятливі умови для нелегального переходу на територію країн СНД. А далі умови «прозорості» кордонів між країнами СНД дозволяють нелегальним мігрантам практично безперешкодно пересуватися по всьому цьому простору.

Вздовж периметру України створилася своєрідна ситуація: одні кордони – з країнами СНД мають «прозорий характер», спрощений режим охорони, а інші – «старі кордони», тобто колишні західні кордони СРСР, охороняються суворо. Так звані «прозорі кордони» України з боку СНД притягують нелегальних мігрантів. Статистика свідчить, що 57,8% нелегальних мігрантів затримано на кордонах, що не оформлені в правовому відношенні. Це кордони України з Росією, Білоруссю та Молдовою (Шишолін П. Україна – проходною двор?, «Новости», 23-30.10.1995). Враховуючи західну спрямованість нелегальної міграції, що проходить по території України, така ситуація перетворює її на своєрідний фільтр для нелегалів, своєрідний їх нагромаджувач. Не маючи змоги перейти український кордон на її західній ділянці одразу, нелегальні мігранти осідають переважно у великих містах, поповнюючи лави злочинного світу. При цьому вони не втрачають надії перейти в сприятливий момент західний кордон.

Усе це веде до того, що у Києві, Одесі, Ужгороді, Чернівцях, Львові та інших містах одночасно перебуває по декілька тисяч нелегальних мігрантів. Вони влаштовуються на приватних квартирах, у студентських гуртожитках, де мешкають їх земляки, тощо. З року в рік їх кількість зростає. За оцінкою, тільки у Києві у 1995 році їх налічувалося близько 10 тисяч осіб («Независимость», 21.06.1995).

Всього ж за оцінкою експертів в Україні їх від 270 до 300 тисяч осіб («Киевские ведомости», 8.04.1995). Інші джерела подають ще більші цифри. Так, газета «Всеукраинские ведомости» подає такі підрахунки. У 1995 році держкордон України перетнуло 18,2 млн. іноземців, назад виїхало 17,4 млн. Залишається 800 тисяч осіб, з них 400 тисяч зареєструвалося в органах внутрішніх справ, решта 400 тисяч перебуває на території нашої держави без законних підстав (Влад. Широченко, Следующая станция «государство Украина», «Всеукраинские ведомости», 9.07.1996)

### **5. Маршрути в'їзду та переміщення нелегальних мігрантів в Україні**

Більшість транзитних нелегальних мігрантів прибуває в Україну з Росії. Це зумовлено кількома причинами. По-перше, Москва зв'язана авіаційним та залізничним сполученням зі значно більшою кількістю держав та міст, ніж Київ, не кажучи вже про інші українські міста. По-друге, у Москві, як колишній столиці супердержави, осіло значно більше іноземних громадян, ніж у Києві чи інших містах України. Ця обставина робить Москву більш привабливою для осіб, що прибувають на територію СНД вперше. У них більше шансів знайти земляків, співгромадян своєї країни, знайомих у Москві і встановити з ними контакт, аніж в будь-якому іншому місті СНД, що особливо привабливе іноземців, оскільки студенти можуть допомогти влаштуватися в гуртожитку в обхід офіційних влад.

За приблизними оцінками зараз в Росії налічується біля 500 тисяч осіб нелегальних мігрантів («Известия», 7.07.1994). Як правило, групи нелегальних мігрантів, що прямують через Україну, формуються в Москві. Україна для кримінальних груп, зайнятих переправкою мігрантів, є найпривабливішою. Це зумовлено як географічним фактором, так і деякими іншими. Справді, з одного боку, українсько-російський кордон найдовший на заході Росії, а з іншого – він найменше обладнаний, найбільш ліберальний, «прозорий».

Основна маса нелегальних транзитних мігрантів прибуває з Росії в Україну залізницею та літаками. Далі вони на якийсь час зупиняються у Києві чи інших містах. Тут їх зустрічають, поселяють і далі переправляють до кордону члени спеціальних груп, що займаються цим злочинним бізнесом. До західного кордону вони добираються головним чином залізницею по двох маршрутах Київ-Львів, Київ-Ужгород.

### **6. Нелегальна міграція як джерело зростання злочинності**

Зростання масштабів нелегальної транзитної міграції призводить до зростання правопорушень. Тільки у Києві за 1994 рік було притягнуто до відповідальності майже 23,5

тисячі іноземців та громадян України, що надавали їм послуги. 29 іноземців видворено, примусово оформлено виїзні візи 584 іноземним громадянам, що нелегально перебували в місті.

Всього ж у 1993 році за межі України було видворено 7 тисяч, у 1994 році – 9250 порушників кордону. Це потребує величезних коштів: так, процедура виселення 10 тисяч нелегальних мігрантів обійшлася державній казні у 400 тисяч доларів («Прикордонник України», 14.01.1995).

На жаль, число порушень закону іноземцями зростає з року в рік. У 1995 році до адміністративної відповідальності було притягнуто 70 тисяч іноземців, що походили більш ніж зі 100 країн світу. Це в 4,3 раза більше, ніж у 1994 році (Влад. Широченко, Следующая станция – «государство Украина», «Всеукраинские ведомости», 9.07.1996).

Транзитні мігранти шукають посередників, які за відповідну плату переправили б їх до країн Західної Європи. Попит породжує пропозиції. У цей процес втягуються кримінальні елементи, які збирають групи, що спеціалізуються на переправці через кордон нелегальних мігрантів.

Щоденно в поїздах тільки на українсько-російському кордоні українські прикордонники знімають від 30 до 60 осіб з фальшивими паспортами, більшість яких кінцевою метою своєї подорожі мають перетин західного українського кордону («Молодь України», 19.01.1995). До речі, саме нелегальні мігранти є основною категорією серед порушників кордону. Серед осіб, затриманих за порушення кордону у 1994 р., вони склали 71% («Голос України», 19.04.1995).

Практично всі, хто належить до останньої категорії мігрантів, свої плани на майбутнє пов'язують з переїздом до якоїсь з країн Європейського співтовариства або, принаймні, до однієї з країн Західної Європи.

У зв'язку з тим, що нелегальна міграція в Україну вже досягла загрозливих масштабів і має тенденцію до подальшого зростання, Кабінет Міністрів України у січні 1996 року прийняв Програму боротьби з нелегальною міграцією на 1996-1997 рр. У ній передбачено широке коло заходів, що будуть вжиті різними відомствами для запобігання та боротьби з нелегальною міграцією.

## **7. Способи перетину кордону з Україною нелегальними мігрантами**

Для незаконного перетину кордону застосовуються різні способи. Одним з найбільш поширених є створення підставних туристичних фірм, спільних підприємств, комерційних установ, товариств з обмеженою відповідальністю. Наприклад, у Києві було зареєстровано українсько-пакистанську фірму «Раджа-інтерпрайз», яка займалася виготовленням фальшивих документів для мігрантів і далі переправляла їх на Захід. А ізраїльська фірма «Новий горизонт» перевозила нелегальних мігрантів під виглядом студентів Української Академії Мистецтв.

Про масштаби та динаміку такої діяльності можна судити на підставі таких даних. Якщо у 1992 році було виявлено п'ять злочинних груп, які займалися переправлянням мігрантів за кордон, то у 1994 році їх стало 78, а в 1995 за півроку вже виявлено 91 («Україна Молода», 11.07.1995). Саме такі кримінальні клани є у більшості випадків організаторами групового перетину кордону. У 1993-1994 роках на ділянках кордону з Польщею та Словаччиною було затримано 230 груп при спробі нелегального переходу («Независимость», 21.06.1995).

На територію України, як і інших країн СНД, нелегальні мігранти потрапляють не тільки за фальшивими документами, але й запрошеннями. У країнах СНД діють злочинні групи, що спеціалізуються на висилці запрошення за кордон. Такий бізнес мало чим загрожує, бо в українських законах немає спеціальних статей, що передбачали б покарання за цей вид діяльності. Навіть одна людина може заснувати товариство з обмеженою відповідальністю, запросити «на переговори» 3-за кордону, скажімо з якоїсь африканської країни, групу «партнерів» з 50 чи 100 осіб, отримати з кожного «партнера» по 500 доларів – і тут таки ліквідувати свою фірму, не несучи жодної відповідальності за скоєне. А «партнери» поповнюють ряди нелегальних мігрантів в Україні.

На запрошення прибувають іноземні громадяни, як правило, з країн Південно-Східної Азії, Середнього та Близького Сходу, Африки, маючи намір дістатися на Захід. А в цілому за останні роки через Україну на Захід намагалися дістатися громадяни 108 країн («Всеукраинские ведомости», 28.04.1995). Консульські відділи посольств України доволі охоче та швидко оформляють по цих запрошеннях візи, оскільки зацікавлені у більшій кількості запрошень. За оформлення документів вони беруть гроші, і як у всякому бізнесі, зацікавлені у розширенні масштабів справи. Нелегальні мігранти намагаються перетнути кордон різними способами з точки зору кількості – наодинці чи групами. Груповий є більш поширеним. Точками перетину обирають офіційні пункти перетину кордону чи поза цими пунктами.

В офіційних пунктах кордон намагаються перейти з фальшивими документами або



приховано, замасковано, за допомогою посібників. З фальшивими документами намагаються переходити кордон за допомогою різних фірм, про які була мова вище. Прихованим способом намагаються проїхати у залізничних вагонах та автобусах, у просторі над стелею. Відома спроба перевезти групу нелегальних мігрантів в автопричепі легкового автомобіля іноземним дипломатом. Винахідливість злочинців не має меж. Застосовуються все нові й нові способи прихованого перетину кордону.

Поза пунктами офіційного переходу кордону застосовують найпримітивніші та найгрубіші способи – прорізання прикордонних загороджень. Вдаються і до більш вигадливих способів переходу кордону – наприклад, в поливальній автомашині. На українсько-польському кордоні застосовувався для перекидання двох груп громадян з азіатських держав військовий вертоліт без розпізнавальних знаків. На початку літа 1996 року перед державним кордоном в районі Ужгорода було затримано автомобіль-рефрижератор. В ньому перебували китайські громадяни, що хотіли нелегально перетнути українсько-словацький кордон. З 40 затриманих 10 були з такими сильними обмороженнями, що їх довелося направити в реанімацію («Киевские ведомости», 13.11.1996).

## **8. Прогалини в законодавстві**

Багато існуючих сьогодні проблем в галузі нелегальних міграцій в Україні пов'язано з недосконалістю законодавства.

Одним з великих недоліків є те, що досі не прийнято Закон про імміграцію. Його відсутність ускладнює правову категоризацію іноземних громадян, що перебувають на території України, та визначення їх правового статусу. Проект цього закону розробляється вже понад три роки, але з різних причин його прийняття Верховною Радою України затягується.

Слід також внести ряд змін і доповнень до діючого законодавства. Зокрема, слід доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення статтею про відповідальність за сприяння в незаконному перетині кордону, надання житла і праці, статтею про надання права прикордонникам розглядати справи про адміністративні правопорушення на кордоні та в прикордонній зоні з накладанням адміністративних стягнень. Необхідно прискорити розробку Положення про порядок видворення іноземців за межі України. Чекає на своє вирішення питання про заборону виїзду з України і в'їзду в Україну осіб, що припустилися порушення законодавства про кордон.

## **9. Недосконалість структури міграційної служби**

В Україні ще не створено всіх необхідних ланок міграційної служби. На сьогодні діють міграційні підрозділи в Комітеті України у справах національностей та міграції, при Уряді Автономної Республіки Крим і невеликі підрозділи, з числом працівників по одній-дві особи, в половині областей України, а в решті областей йде процес створення таких відділів. У Державному Комітеті України у справах національностей та міграції питанням міграції займається менше 20 працівників. У міграційних підрозділах у всіх областях України на першому етапі створення міграційної служби, що триватиме один-два роки, буде працювати всього лише 57 працівників. Цілком зрозуміло, що при такій кількості працівників міграційна служба нормально працювати не зможе. Збільшити це відомство необхідно не менше ніж у десятки разів. Природньо, що це вимагатиме значного збільшення витрат з бюджету. Враховуючи слабкість держбюджету, можна твердо сказати, що в найближчі два-три роки повноцінної міграційної служби не буде створено.

Необхідною умовою для нормального функціонування державної міграційної служби є визначення районів можливого розселення біженців і створення пунктів тимчасового їх розміщення. Уряд України прийняв поки що тільки постанову, яка передбачає райони можливого розселення біженців. Що ж до пунктів тимчасового розміщення біженців, то на стадії формування перебуває лише один такий пункт.

## **10. Облік мігрантів**

Сьогодні всеохоплюючого систематичного обліку мігрантів в Україні немає. Це пов'язано з тим, що ще не розроблено державної концепції міграційного контролю, а отже, ще не створено постів міграційного контролю в пунктах пропускання через державний кордон. Частково ці функції сьогодні виконують органи прикордонної служби. Вони фіксують, скільки іноземних громадян в'їхало в Україну за певний період і скільки виїхало. Проте якісного аналізу прибулих вони не ведуть. Ніхто не може сказати, скільки іноземних громадян залишилося на тиждень, скільки на місяць, а скільки взагалі не збирається виїжджати з України.

По своїй лінії облік іноземних громадян ведуть органи внутрішніх справ. Проте інформація

як прикордонників, так і органів внутрішніх справ підпорядкована інтересам цих відомств і повної картини про мігрантів, біженців, осіб, що шукають притулку, не дає. Потрібним є введення спеціальної міграційної статистики, яка б давала інформацію, що відповідає б міжнародним стандартам інформації про біженців, мігрантів.

Тимчасовий локальний облік мігрантів було налагоджено в кількох випадках. По-перше, під час збройного конфлікту у Придністров'ї, коли основна маса біженців пішла в Одеську та Вінницьку області, 20 липня 1992 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову № 378 «Про затвердження тимчасового положення про біженців з республіки Молдова та надання їм допомоги». Згідно з цією Постановою було передбачено видачу одноразової допомоги та налагоджено облік біженців. Їх виявилось близько 62 тисяч осіб. По-друге, було прийнято Постанову Уряду Автономної Республіки Крим від 23 липня 1993 року «Про заходи у наданні допомоги громадянам з числа депортованих народів, що вимушено залишили райони бойових дій в Абхазії та Південному Таджикистані». Облік цей дав понад 500 осіб. В інших регіонах України обліку біженців з Абхазії та Таджикистану не велося. По-третє, 16 лютого 1995 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову № 119 «Про заходи у наданні допомоги особам, що змушені покинути місця постійного проживання в Чеченській республіці Російської Федерації і прибули в Україну». На червень 1996 року таких на обліку було близько 1300 осіб. Власний облік біженців веде Представництво Управління Верховного Комісара у справах біженців при ООН в Україні. Проте, враховуючи те, що Україна не приєдналася до Конвенції про статус біженців 1951 року, а отже, і Представництво УВКБ розгорнуло свою роботу не в повному обсязі, то й повної інформації про біженців воно теж не має.

Не налагоджено міжвідомчого інформаційного контролю про перебування іноземців у державі. У цій сфері ще тільки в майбутньому розробка міжвідомчого інформаційного банку, що включав би інформацію прикордонної міграційної, митної служб, Міністерства внутрішніх справ, інших державних органів, які реєструють перебування іноземних громадян в країні.

Окрім внутрішньодержавної інформації про мігрантів державним органам вкрай необхідно мати ще й міждержавну інформацію з цих питань. Питання створення системи обміну такою інформацією обговорювалися у травні 1996 року на IV Міжнародній Конференції з прикордонних проблем в угорському місті Шиофок. Делегації Боснії та Герцеговини, Болгарії, Естонії, Білорусі, Польщі, Латвії, Литви, Угорщини, Росії, Румунії, Словаччини та України прийняли ухвалу про щоквартальний обмін інформацією про нелегальну міграцію та організовану злочинність на державному рівні («Урядовий кур'єр», 1.06.1996).

## **Висновки**

Проведений аналіз дозволяє зробити ряд висновків:

1. Державні органи не мають хоча б якогось тривалого досвіду роботи із зовнішніми мігрантами.
2. Україна не має завершеного законодавства у цій сфері.
3. Українське законодавство не узгоджене із законодавством інших країн СНД, звідки йде основний потік зовнішньої міграції в Україну.
4. В Україні не створено самостійної міграційної служби ні в центрі, ні на місцях.
5. Україна, переживаючи зміну соціально-економічного ладу та важку економічну кризу, що на цьому тлі вибухнула, практично не має засобів для вирішення міграційних проблем.
6. Справедливе вирішення сьогоденних, поточних проблем біженців, депортованих, інших видів мігрантів в Україні породжує сплеск, оживлення проблем у цій сфері, не вирішених або вирішених несправедливо у попередні десятиліття (переселення декількох сотень тисяч етнічних українців з Польщі в Україну, інтернування 50 тисяч угорців Закарпаття, компенсація депортованим полякам, вимога компенсації від держави євреям, циганам за втрати під час другої світової війни тощо).
7. В Україні відбувається накладання однієї на одну проблем екологічних мігрантів та депортованих, що повертаються.
8. Нелегальна міграція таїть серйозну небезпеку для суспільства. Вона набула масового характеру (як вже зазначалося, за оцінками експертів, в Україні перебуває декілька сотень тисяч нелегальних мігрантів). Нелегальні мігранти контактують, об'єднуються з кримінальними елементами, з організованими злочинними групами і ускладнюють і без того складну криміногенну ситуацію в суспільстві.
9. Нелегальна міграція має негативні економічні наслідки. Для боротьби з нелегальною міграцією потрібні значні кошти – для утримування пунктів тимчасового розселення, для видворення з країни, для будівництва і утримання інформаційної мережі тощо. Але

- держава неспроможна виділити достатню кількість коштів для ефективної боротьби з нелегальною міграцією.
10. Нелегальна міграція створює додаткові проблеми для української держави у міжнародній сфері. При наявності масової нелегальної міграції та бідного державного бюджету Україна не може приєднатися до Конвенції про статус біженців 1951 року, оскільки неспроможна виконати зобов'язання щодо її реалізації.
11. В Україні ще не сформувалася мережа, система неурядових організацій, метою яких є допомога біженцям і мігрантам, формування з цих питань громадської думки.

## **Причини і наслідки економічних міграцій населення України**

*Сергій Пирожков, Олена Малиновська, Ніна Марченко*

Інтенсивність, спрямованість, характер зовнішньої міграції населення України зазнали на початку 90-х років значних змін. Із набуттям незалежності, демократизацією суспільного життя характерні для авторитарного тоталітарного суспільства попереднього періоду обмеження у реалізації права людини на вільне пересування і вибір місця проживання було усунуто. З іншого боку, поглиблення економічної кризи, падіння рівня життя людей значно посилювали мотивацію до міграції, перш за все економічну. Поїздки за кордон з метою заробітку шляхом дрібної власноручної торгівлі, тимчасового працевлаштування тощо набули широкого поширення, стали важливим засобом виживання багатьох сімей в складних умовах перехідного періоду.

Чисельність заробітчанських закордонних подорожей громадян України, їх соціально-економічна значимість вимагають детального вивчення і осмислення цього явища, його передумов і наслідків. В той же час необхідний статистичний облік міждержавних пересувань населення все ще відсутній. Досить чисельні соціологічні опитування, що проводилися останнім часом, спрямовані в основному на виявлення міграційних настроїв і сприяють перш за все аналізу ставлення людей до ситуації у власній країні, а не вивченню міграції.

Отже, виникла потреба дослідження уже здійснених міграційних подорожей, їх характеру і напрямків, основних причин і наслідків, найбільш поширених типів міграційної поведінки людей тощо. На виконання цього завдання в Інституті стратегічних досліджень у співпраці з Центром «Соціальний моніторинг» в кінці 1994 – на початку 1995 року було проведено дослідження сучасних зовнішньо-міграційних пересувань населення України.

Для його проведення було обрано три населених пункти: столицю України Київ, жителі якого, згідно зі статистичними даними, активно виїждять за кордон, і де, внаслідок специфіки столиці, поширені виїзди високо кваліфікованих спеціалістів, тобто «відплив мізків»; місто Чернівці, центр прикордонної області зі строкатим національним складом населення, де розвинута прикордонна міграція і відбувається значна еміграція осіб єврейської національності на постійне місце проживання за кордон; село Прилбичі Яворівського району Львівської області з мононаціональним населенням, жителі якого активно беруть участь у міждержавних подорожах і де зберігаються давні традиції трудової міграції.

В Києві було вирішено дослідити 200 сімей, які мали у своєму складі заробітчани з досвідом зарубіжних міграцій, в Чернівцях і Прилбичах – по 120.

Звичайні для всього світу міграційні процеси лише нещодавно почали поширюватися в Україні, випадків міграції класичного типу, які б відповідали загальноприйнятому визначенню міграції (виїзд за кордон на строк не менш як 6 місяців осіб, які прожили в країні виходу не менш як 6 місяців), все ще небагато. Це необхідно було врахувати при визначенні об'єкта дослідження. Його предметом було обрано всі поїздки за кордон респондентів з метою заробітку незалежно від їх тривалості, підстав до перетину кордону. Отже, серед іншого і короткотермінові торгові і трудові виїзди, здійснені у складі туристичних груп або за особистими запрошеннями іноземних громадян, які не є, строго кажучи, міграцією, але справляють значний вплив на матеріальний та соціальний статус сімей, рівень цін і доходів, постачання товарами і споживання цілих регіонів.

У зв'язку з тим, що окрім поїздок на Захід великого поширення в Україні набули поїздки з метою заробітку в «нове зарубіжжя», перш за все в Росію, основні питання анкети було побудовано для «далекого» і «близького» зарубіжжя, що дозволило зібрати інформацію про пересування українських громадян в обох напрямках, а також порівняти ступінь поширення, причини і значення західних і східних міграцій.

Дослідження виконувалося з використанням методики, розробленої в 80-х роках американськими вченими під час вивчення міграції з Мексики, яка отримала назву етносоціологічної, оскільки передбачала окрім поглиблених соціологічних інтерв'ю широке використання етнографічних спостережень. Важливою складовою частиною роботи було

вивчення особливостей соціально-економічного розвитку регіонів, де проводилось дослідження, їх історичних традицій, етнічних та культурних характеристик тощо, результати якого використовувалися для аналізу механізмів виникнення та здійснення міграції, а також її наслідків.

Широке використання якісних методів разом з методом соціологічного опитування дозволило здійснити глибокий і різнобічний аналіз міграційної поведінки громадян України, працюючи з невеликою кількістю респондентів (досягнення репрезентативності не передбачається етносоціологічним підходом), нечисленними науковими силами із залученням досить скромних матеріальних ресурсів і з цієї точки зору, на думку авторів, повністю себе виправдало.

Враховуючи особливості нинішньої міграційної ситуації в Україні, існували побоювання, що проведення опитування з використанням випадкової вибірки не дозволить заповнити заплановану кількість анкет в сім'ях, де хоча б один член виїжджав за кордон з метою заробітку. Тому було вирішено проводити дослідження у два етапи. На першому з них інтерв'юери мали відшукати сім'ї, серед членів яких були мігранти (відповідно до розуміння цього терміну в даному дослідженні), використовуючи коротку анкету, що містила питання про наявність у членів сім'ї міграційного досвіду, а також про склад сім'ї, вік, освіту, основне заняття її членів. У Києві та Чернівцях попереднє опитування проводилось за випадковою вибіркою за маршрутними картами. Кількість сімей, відібраних для попереднього опитування, у Києві складала 1052, кількість реально опитаних – 991, у Чернівцях – відповідно 470 і 449. Сімей, у складі яких були мігранти, в Києві виявилось 270, або 27 відсотків, у Чернівцях – 175, або 38 відсотків охоплених попередньою анкету. Окрім іншого попередня анкета дозволила зібрати інформацію для порівняння основних соціальнодемографічних характеристик сімей, де є мігранти і де їх немає.

В селі Прилбичах попередня анкета не використовувалася. Сім'ї для опитування добиралися методом випадкових чисел із списку домогосподарств, наданих сільрадою.

На другому етапі, віднайшовши сім'ї з заробітчанським міграційним досвідом, інтерв'юери переходили до заповнення основної анкети, покликаній зібрати інформацію про сутність цього досвіду.

Основна анкета складалася з 23 таблиць, у яких містилися питання про склад сім'ї, вік, освіту, основне заняття її членів, величину і джерела доходів, власність, наявність родичів за кордоном тощо. Питання щодо міграції стосувалися першої і останньої поїздки за кордон, серед іншого їх причин, тривалості, країни призначення, характеру занять за кордоном, деяких обставин перебування, отриманих заробітків, вражень і оцінок мігрантів щодо поїздки.

У ході основного опитування й відповідно до його попередніх результатів членами наукової групи і керівниками груп інтерв'юерів визначалися об'єкти детальних бесід з метою складання життєписів мігрантів, покликані проілюструвати і поглибити дані, отримані із основної анкети. Герої життєписів добирались таким чином, щоб висвітлити різні типи міграції, участь в них представників різних соціальних груп. Поглиблені бесіди з респондентами відбувалися як під час основного опитування, так і після його завершення. Їх об'єктами були респонденти основного опитування, а також інші особи, які мали міграційний досвід і проживали у відповідних населених пунктах. Всього було складено 28 життєписів. Крім цього, за темою дослідження було проведено інтерв'ю з рядом експертів: керівниками різного рівня і спеціалістами, що займаються проблемами міграції, а саме, працівниками Міністерства у справах національностей та міграції, Міністерства праці та Республіканського центру зайнятості, Міністерства внутрішніх справ, Львівської обласної, Київської міської держадміністрацій, Чернівецької міськради, працівниками сільради с. Прилбичі.

Головною проблемою під час опитування виявився значний відсоток відмов при переході до заповнення основної анкети. У Києві та Чернівцях від заповнення анкети відмовилася практично кожна друга сім'я.

Така ситуація не була несподіваною. Психологічні стереотипи наших людей, складна криміногенна ситуація, побоювання рекету, а також санкцій з боку влади, оскільки пов'язана з зарубіжними поїздками діяльність належить до «тіньової» економіки і, строго кажучи, є нелегальною, перешкоджають розповідям про закордонний досвід.

Високим, хоча і дещо іншої природи, був також відсоток відмов у заповненні анкети у Прилбичах. За спостереженнями інтерв'юерів, відмовлялися брати участь в опитуванні здебільшого сім'ї, члени яких посідали в селі керівні посади, належали до сільської інтелігенції.

У зв'язку з цим, якщо кількість мігрантських сімей, що дали згоду на заповнення основної анкети, не досягала запланованої по даному населеному пункту, необхідна кількість респондентів добиралася методом «снігової грудки», тобто інтерв'юери зверталися до родичів і

знайомих уже опитаних сімей: про яких ті повідомляли, що вони мають досвід заробітчанських міграцій.

Відсоток відмов серед респондентів, дібраних методом «снігової грудки», був значно нижчий, однак також досить високий: від 9,2 відсотка в Прилбичах до 25,4 відсотка в Києві.

Всього за методом «снігової грудки» в Києві було заповнено 59 з 200 основних анкет (29,5 відсотка), в Чернівцях – 46 з 120 (38,3 відсотка), в Прилбичах цей метод добору респондентів практично виявився основним.

Етносоціологічне дослідження міграції в Україні довело значне поширення даного явища в усіх регіонах опитування. Як уже зазначалося, за даними попередньої анкети, досвід заробітчанських міграцій мали від 30 до 40 відсотків сімей, що проживають у досліджених пунктах. Інтенсивність міграційних поїздок за рубіж підтверджує також кількість мігрантів в досліджених сім'ях. Мали досвід заробітчанських міграцій в «далеке» зарубіжжя 255 (34%) з 663 членів досліджених сімей у Києві, 191 (48%) з 395 в Чернівцях, 81 (14%) з 578 в Прилбичах. (Остання цифра пояснюється не стільки меншою інтенсивністю поїздок селян, скільки чисельністю селянських родин, як правило, багатодітних, де кілька поколінь сім'ї живуть разом.)

Значне поширення останніми роками міграційних поїздок громадян України стало можливим внаслідок демократизації суспільного життя, лібералізації режиму кордонів. На підтвердження тому цілком незначне здійснення респондентами зарубіжних поїздок до кінця 80-х років. На період 1975–1987 рр. припало лише 19,6 відсотка перших зарубіжних виїздів респондентів-киян, тільки 10 відсотків перших поїздок респондентів з Чернівців. Серед жителів села практично ніхто за кордон не виїжджав. У цей період зарубіжні подорожі найчастіше були пов'язані з розміщенням за межами СРСР частин радянської армії, службовими відрядженнями від установ і організацій, у зв'язку з чим тривали вони досить довго. Специфікою поїздок, характерних для закритого суспільства, визначався склад мігрантів. В основному це були чоловіки з високим рівнем освіти, які виїжджали, керуючись переважно професійними міркуваннями.

Після 1987 року інтенсивність міжнародних пересувань громадян значно зросла. В кінці 80-х на початку 90-х років свій перший виїзд за кордон здійснила більшість респондентів. Значні суспільно-політичні зміни періоду перебудови і, пізніше, утворення незалежної Української держави зумовили не тільки розширення виїзду, але й зміни його характеру. Зник такий канал міграції, як служба в армії. В той же час з'явилась можливість виїзду за кордон у особистих справах, у складі туристичних груп, що широко використовувалося громадянами. Розширення наукового, ділового, культурного співробітництва України із зарубіжними країнами зумовило активізацію ділових подорожей.

На зміну окремим довготривалим відрядженням прийшли короткотермінові чисельні виїзди. Склад мігрантів розширився. Серед них збільшилася питома вага жінок, молоді.

Іншим важливим фактором, що впливає на сучасний стан міграції, є несприятливі тенденції розвитку української економіки, падіння рівня Життя населення країни. В умовах глибокої економічної кризи поїздки за кордон відіграють роль важливого, іноді основного джерела доходів, стають однією з найбільш дієвих стратегій виживання багатьох сімей.

Найбільш поширеною сучасною формою здійснення цієї стратегії виявилася короткотермінова міжнародна мобільність (поїздки строком до 7 днів) з метою торгівлі, на яку припадає від третини останніх виїздів респондентів в Прилбичах, до 70 відсотків в Чернівцях. Найбільш інтенсивно торгівлі поїздки практикували жителі останніх. Чернівці завдяки своєму прикордонному розташуванню, розвинутих транспортних зв'язкам, традиціям торговельного міста стали останніми роками важливим пунктом «човникової» торгівлі, звідки привезені з-за кордону товари перевозяться по всій Україні, транспортуються в Росію та Білорусь. Тут середня кількість зарубіжних виїздів респондентів, останній виїзд яких тривав менше тижня, досягла 8, тоді як у Києві 6, у Прилбичах 3.

В основному торгівлі поїздки громадян України здійснювалися у складі туристичних груп, так звані «шоп-тури», за придбаними у спеціальних фірмах туристичними ваучерами або за приватними запрошеннями іноземних громадян, купити які в прикордонних районах також не складно.

Разом з тим, дослідження виявили збільшення чисельності трудових поїздок. Найбільшою мірою вони поширені серед сільських жителів. В працездатному західноукраїнському регіоні поїздки на заробітки мають давню історичну традицію, що сформувалася ще в XIX столітті. В радянський період у зв'язку з неможливістю вільного виїзду з країни вони обмежувалися виключно східним напрямком. Останніми роками селяни з Львівщини продовжують активно здійснювати виїзди на заробітки в Центральну і Південну Україну, в

Росію, виїжджають на роботу в інші країни, перш за все в Польщу. Певна група трудових мігрантів існує також в Чернівцях. У Києві, великому науковому і культурному центрі, трудові виїзди за кордон значною мірою здійснюються як виїзди висококваліфікованих спеціалістів.

Трудащі-мігранти з України в основному виконують за кордоном тимчасові, сезонні роботи в будівництві, сільському господарстві, сервісі, як правило, не маючи при цьому відповідних дозволів, тобто практично нелегально. За кордон виїжджають формально на основі приватних запрошень і туристичних ваучерів. Характер таких поїздок визначає їх тривалість, яка не перевищує декількох тижнів або декількох місяців.

Виїзди спеціалістів дещо більш тривалі, однак в цілому також тривають короткий час, як правило, менше півроку. Вони відбуваються переважно у вигляді службових відряджень, виїздів на стажування, роботи за короткотерміновими контрактами.

В цілому, за результатами анкети, можна стверджувати, що довготривалі поїздки за кордон не отримали серед громадян України значного поширення. Понад місяць тривала приблизно четверта частина поїздок респондентів. До того ж вони обмежувалися переважно строком в 2-3 місяці. Анкетною зафіксовано лише поодинокі випадки поїздок, тривалість яких перевищувала 3 місяці.

Географія виїзду мігрантів з України різноманітна і постійно розширюється. Останніми роками серед країн призначення з'явилися досить віддалені держави різних континентів: США, Китай, Арабські Емірати. В той же час основний потік емігрантів стабільно направлений в бік Польщі і Росії. Це стосується як торгових, так і трудових поїздок. Мігранти, які від'їжджають насамперед з професійною метою, прямують переважно в розвинуті країни Заходу, такі як США, Німеччина.

Простежуються певні відмінності в динаміці міграційних поїздок в напрямку «ближнього зарубіжжя», тобто колишніх республік СРСР та інших країн. Якщо найбільшого поширення перші виїзди на Захід отримали в кінці 80-х років, то інтенсивність перших поїздок не з метою відпочинку на Схід продовжувала наростати і в наступні роки. Поширення міграції в цьому напрямку пояснюється відносно більш низькими цінами на транспортні послуги в межах СНД, безвізовим режимом, відсутністю мовної проблеми і в той же час можливістю досягнути мети підвищення матеріального добробуту шляхом торгівлі або роботи в Росії, де економічні умови відносно кращі, заробітна плата вища, ніж в Україні.

Основною причиною всіх видів міграційних поїздок громадян України є бажання покращити або зберегти на попередньому рівні своє матеріальне становище. При чому необхідно зауважити, що з часом ця причина набувала все більшого поширення. Певний вплив на розвиток міграції справляє зростаюче безробіття, або, точніше, неможливість знайти роботу, яка забезпечувала б достатній заробіток. Найбільшою мірою цей мотив простежується в регіонах опитування, де проблема зайнятості населення стоїть досить гостро, а саме в Чернівцях і в Прилбичах. В Києві, окрім спільних для всіх регіонів економічних причин, вагомими виявилися причини професійного характеру.

Дослідження показало, що найбільш схильними до зарубіжних міграцій як адаптаційного механізму до постійного погіршення життєвих умов є особи певного віку і соціальної належності. Соціально-економічні і демографічні характеристики мігрантів виявилися схожими у всіх пунктах опитування (відмінності між міськими та сільськими мігрантами відповідають відмінностям між міськими і сільськими жителями в цілому).

Мігрантські сім'ї, які були об'єктами опитування, склалися переважно з людей молодшого і середнього працездатного віку, не були обтяжені великою кількістю малих дітей, непрацездатних стариків та інвалідів. За цими параметрами вони вигідно відрізнялися від сімей немігрантів, відомості про які були зібрані під час попереднього опитування.

Більшість (понад 50 відсотків) активних мігрантів у всіх регіонах належить до 20-34-річних. Серед них переважають чоловіки, однак жінки також активно беруть участь у міграціях, перш за все у короткотермінових торгових поїздках.

Для мігрантів характерним є високий освітній рівень. Вищу освіту має 51 відсоток активних мігрантів в Чернівцях, 41 в Києві. Серед них виявлено осіб, що мають вчений ступінь, є авторами наукових праць та винаходів. Активно беруть участь у міграції люди з вищою освітою також і в сільській місцевості. Освітній рівень мігрантських сімей в цілому суттєво перевищує рівень сімей немігрантів.

Переважна більшість мігрантів зайняті в суспільному виробництві. Разом з тим деякі мігранти не працюють. Особливо висока питома вага останніх в Чернівцях – 28,4 відсотка, а також у Прилбичах – 21,6. У Києві – вона складала 13,9 відсотка.

Незайняті мігранти зараховували себе до двох категорій: безробітні і непрацюючі. Найбільша участь безробітних в міграції спостерігається в сільській місцевості. В Чернівцях,

навпаки, досить чисельною серед мігрантів виявилася група непрацюючих. На основі даних анкети та поглиблених бесід з мігрантами ми дійшли висновку, що очевидний зв'язок між незайнятістю і міграцією має подвійну природу: якщо безробіття можна вважати однією з причин міграційних поїздок, переважно трудових, то формальна незайнятість є результатом вільного вибору на користь більш прибуткового торгового бізнесу або краще оплачуваної роботи за кордоном.

Таким чином, віковий, освітній, професійний склад мігрантів дозволяє стверджувати, що зарубіжні поїздки здійснюють люди у розквіті сил, з високим рівнем освіти і кваліфікації, які знаходяться далеко не на найнижчому рівні соціальної піраміди. Якісні характеристики мігруючого населення вище середнього рівня, за кордон виїжджають найбільш активні, фізично і психічно стійкі люди. Саме вони здатні витримати навантаження, пов'язані з зарубіжними поїздками, в той же час, виїзд саме цієї категорії людей спричинює для країни виходу найбільші втрати.

Разом з тим в сучасних економічних умовах першочергового значення набуває матеріальний результат поїздок за кордон. Дослідження виявило досить високий рівень доходу в сім'ях мігрантів, перш за все за рахунок заробітків в результаті міграції. Якщо, за даними анкети, подушований середній карбованцевий дохід в сім'ях мігрантів в цілому не відрізняється від середньостатистичного, отримуваний ними валютний дохід, обсяги якого принаймні шестеро перевищують доходи в карбованцях, значно підвищує рівень життя досліджених сімей. У сім'ях мігрантів анкетною зафіксовано відповідне оформлення жител, наявність майна, значна частина якого привезена з-за кордону або придбана з використанням зароблених в поїздках грошей.

У зв'язку з цим переважна частина мігрантів – практично 95 відсотків у всіх регіонах – оцінила результати своїх зарубіжних подорожей однозначно позитивно. Забезпечення певного рівня матеріального добробуту, запобігання зuboжінню людей в умовах глибокої економічної кризи і, таким чином, зниження соціальної напруги в суспільстві є найважливішим наслідком міжнародної міграції.

Великою є роль міграцій, перш за все «човникових», для насичення споживчого ринку в Україні. Соціальне значення «човникового» імпорту тим більше, чим у важчому становищі перебуває виробництво товарів широкого вжитку вітчизняною промисловістю. Якщо взяти кількість перетинів кордону протягом 1994 р. тільки на західній його ділянці (кордон з Польщею, Словаччиною, Угорщиною, Румунією), врахувати число тих, хто виїздив з метою торгівлі (за даними різних соціологічних досліджень до 40%), помножити це число на дозволена на момент проведення опитування суму валюти (припустивши, що гроші було використано на купівлю і ввіз товарів), отримана цифра буде дорівнювати принаймні десятій частині всього українського імпорту. А її порівняння з сумою роздрібного товарообороту покаже, що «човники» забезпечують товаром не менше шостої його частини. І це тільки за грубими, навісне заниженими оцінками.

Певною мірою поїздки за кордон сприяють розвитку нових економічних відносин і форм господарювання. Окремі мігранти, що досягли найбільшого матеріального успіху, змогли створити накопичення, достатні для початку підприємницької діяльності. Згідно з результатами дослідження, власний бізнес (як зареєстрований, так і не зареєстрований) мають 15 відсотків мігрантських господарств в Києві, 20 відсотків в Чернівцях.

Однак значення міжнародної міграції в цьому контексті порівняно невелике. У зв'язку з сучасними соціально-економічними реаліями в Україні доходи від міграції використовуються переважно не для розгортання самостійної комерційної або виробничої діяльності, а йдуть на споживання. Більш повному підприємницькому використанню накопичень мігрантів перешкоджає в цілому несприятливий для розвитку малого бізнесу законодавчий і податковий клімат в Україні.

Разом з тим, поширення міграційних поїздок громадян України пов'язане також з рядом витрат. «Човникова» торгівля є живильним середовищем для тіньової економіки, часто пов'язана з правопорушеннями. Здійснюючи виїзди за кордон, мігранти, більшість яких, як уже мовилося вище, є високоосвіченими особами, втрачають кваліфікацію, трудові навички. Особливо несприятливі в цьому сенсі наслідки активних міграційних поїздок для молоді. Неминучі в поїздках за кордон, особливо частих і тривалих, підвищені фізичні і психологічні навантаження вкрай шкідливі для здоров'я мігрантів.

Результати дослідження не обмежуються наведеними даними. Обсяги анкети дозволили зібрати надзвичайно багату інформацію для різнобічної характеристики економічних міграцій. В той же час, даючи відповіді на багато запитань, вони висвітлили ще більше проблем, які потребують вивчення.

По-перше, робити узагальнюючі для всієї України висновки на основі вивчення міграційної поведінки жителів столиці і двох західноукраїнських населених пунктів досить небезпечно через існуючі між різними регіонами країни яскраві відмінності економічного, соціального, культурного, психологічного характеру. Не виключено, що аналогічне дослідження в населених пунктах Південно-Східної України могло дати інші, можливо навіть несподівані результати. Таким чином, продовження роботи, але в інших регіонах, було б надзвичайно корисним.

По-друге, об'єктом дослідження було обрано всі міграційні поїздки громадян з метою заробітку. Це дозволило проаналізувати міграційні пересування респондентів в цілому, вивчити структуру поїздок відповідно до їх основних характеристик, виявити місце і значення різних типів міграції в житті сімей, населених пунктів, країни, що для першого в Україні подібного дослідження було цілком виправданим.

Разом з тим інформація, що була зібрана при опитуванні, стосувалася найбільш поширеного нині типу міграційних поїздок українських громадян, а саме короткотермінової міжнародної мобільності з метою торгівлі. Таким чином, меншою мірою предметом дослідження виявилися інші типи міграції, значення яких для сучасного соціально-економічного розвитку України також велике. Це перш за все трудова міграція, в т.ч. спеціалістів, довготривала міграція, еміграція для постійного проживання за кордоном як етнічного, так і економічного характеру. Організація відповідних досліджень на часі.

Торгова міграція українських громадян у зв'язку з широким поширенням, значним впливом на ситуацію у споживчому ринку та очевидним економічним ефектом також заслуговує на поглиблене цілеспрямоване вивчення. Варто звернути увагу на специфічні для цього виду міжнародної мобільності питання, такі як маршрути перевезень товарів, формування їх асортименту, «політику» цін тощо.

Надзвичайно цікавим і корисним для аналізу міграційної проблематики видається проведення двосторонніх досліджень, тобто досліджень в місцях виходу мігрантів і їх перебування за кордоном, які досі залишаються лише поодинокими.

Враховуючи, що дослідження міграцій потребує полідисциплінарного підходу, а спеціалізованого центру, який би працював над цією проблематикою, в Україні немає, надзвичайно важливим видається завдання координації зусиль науковців. На нашу думку, таку координуючу роль могло б взяти на себе Міністерство України у справах національностей та міграції. Воно могло б також сприяти поширенню наукової інформації з цього питання, налагодженню публікацій. До речі, англomовне видання повних результатів дослідження, про яке йдеться на цих сторінках, планується найближчим часом відділом народонаселення Європейської економічної комісії ООН. В той же час видання цих результатів українською мовою залишається з фінансових причин досить проблематичним.

## **Необхідність зміцнення політики України щодо міграції та біженців**

*Крістоф Бієрвірт*

### **Суть проблеми**

Здобувши незалежність, Україна зіткнулася з проблемою напливу величезних переселенських потоків. Серед переселенців, що хлинули в Україну, є багато біженців, а також осіб, що покинули свої рідні місця зовсім не з економічних міркувань. Хоча статистичні дані не зовсім повні і точні, а інколи являють собою приблизні оцінки, вони все ж таки дають змогу зрозуміти розмах цього явища.

В період з 1992 по 1994 роки приблизно 1006000 осіб, 45% з яких, або 452000, були етнічними українцями, прибули до України з країн СНД та Балтії. В той же час 738000 осіб, в тому числі 286000 етнічних українців, покинули країну. Основною ознакою такої міграції є взаємний міграційний потік між Росією та Україною представників відповідної етнічної меншості.

За даними Державного Комітету України з охорони державного кордону, тільки за 1995 рік було виявлено 9787 нелегальних переселенців, а їхня загальна кількість, починаючи з 1991 року, досягла 30042 особи. З 1989 по 1991 роки більш ніж 238000 депортованих кримських татар повернулись до України, а за період з 1992 по 1995 роки більш ніж 2000 етнічних німців приїхали в Україну. Чорнобильська трагедія 1986 року привела до внутрішнього переселення приблизно 150000 чоловік, і міграційні наслідки цього екологічного лиха все ще існують: в 1995 році 1330 осіб покинули забруднені райони, в той час як 800 чоловік повернулись до своїх колишніх осель. За даними Міністерства у справах національностей та міграції, до кінця 1995 року майже 5000 чоловік з республік колишнього Радянського Союзу звернулись із заявою про надання їм статусу біженця; крім того, 1470 біженців з Чечні користуються особливим статусом.



За даними УВКБ ООН, приблизно 3100 осіб з країн за межами СНД шукали притулку в Україні у 1995 році. 600 з них отримали відповідну допомогу з боку УВКБ ООН. Починаючи з 1994 року, УВКБ ООН зареєстровано понад 5000 осіб, що шукають притулку, проте багато з них самовільно осіли в Західній Європі. Тепер кожного місяця приблизно 150-200 чоловік, насамперед з Північного Іраку та Афганістану, звертаються за реєстрацією до Київського відділення Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців.

### **Плюси та мінуси міграційних процесів**

Історія відомих класичних іммігрантських країн (наприклад, США, Австралія та Канада) показує, що імміграція може плідно впливати на розвиток суспільства та економіки країн, тому що відбувається привнесення свіжих ідей та ресурсів, а окрім того, іммігранти часто приїждять у працездатному віці, посилюючи робочий потенціал нової країни, в той час як національна економіка їх рідної країни покрила всі витрати на їх становлення та освіти. Проте такі аргументи є не зовсім слушними на стадії економічного спаду, бо не можна ігнорувати той факт, що широкомасштабна міграція, особливо нерегульована, може призвести до серйозних проблем для приймаючої країни і викликати такі негативні наслідки, як ріст злочинності, етнічні напруження та соціальні конфлікти. Міграція має численні наслідки, що не дозволяють зробити будь-які узагальнення, бо потребують проведення ретельного та диференційованого аналізу та вжиття адекватних заходів. Проте можна зробити висновок, що необмежена та нерегульована міграція є небажаною, а здатність прийняти переселенців повинна вважатись актом «рідкісної доброчесності».

Широкомасштабна міграція завжди впливає на відповідне суспільство і може мати соціальні наслідки. Як і для всіх інших соціальних явищ, засобом контролю їх наслідків та забезпечення мирного протікання змін, до яких призводить міграція, є «закон» та його відповідне виконання.

В основі цих законодавчих дій лежить суверенність держави, що включає право приймати рішення щодо допущення іноземців на свою територію. Проте сфера дії законних рішень, що належать до компетенції законотворця, обмежується нормативними документами вищого рівня, такими як конституція країни і, особливо, положеннями з прав людини та міжнародними зобов'язаннями. В цьому контексті законодавча влада і може приймати національний закон, в якому знайдуть відображення адміністративні і судочинні дії.

### **Необхідність застосування диференційного підходу**

Як зазначалося вище, в реальному житті однорідного міграційного процесу практично не існує – це скоріше сукупність явищ. Це означає, що не може бути єдиного простого законного рішення (прийняття або відмова кожному). Для цього необхідна комплексна диференційована система норм або законів. Необхідно нагадати, що відсутність законодавчої (і відповідної адміністративної) реакції на таке соціальне явище, як міграція, не усуває цього явища. Наприклад, відсутність закону відносно біженців або його невиконання не зупиняє їх потоки!

Створення та відповідне запровадження закону з регулювання міграційних потоків мають базуватися на чіткій та міцній політиці, тобто на принциповому вирішенні питання, яким категоріям осіб надається право доступу на територію. Необхідні відмінності в регулюванні «доброчинної» здатності до прийому іноземців можуть базуватись на різноманітних аргументах, які неможливо повністю перелічити. У період розквіту економіки, що потребує посилення робочого потенціалу, дозвіл слід надавати особам з відповідною професійною підготовкою; при цьому треба вести активну політику, що сприяє селективній економічній міграції. А це не зовсім відповідає потребам України в теперішні часи. Рішення з надання права в'їзду слід приймати з огляду на етнічне поріднення, яке відображає національну солідарність, що дуже часто поєднується з гуманітарними інтересами членів самої етнічної групи, що страждають від економічних або політичних умов проживання за кордоном. Таку політику ведуть багато країн, і можливості законотворчої діяльності в цій сфері інколи (наприклад, у Німеччині) обмежені основними положеннями Конституції. Дозвіл на переселення етнічних українців з Росії або інших країн СНД підпадає під цю категорію.

Право в'їзду може також надаватись з історичної причини, наприклад, як вияв компенсації за попередню несправедливість. Це стосується надання дозволу на повернення колись депортованих народів або членів сімей депортованих народів. У цьому відношенні Україна в цілому веде дуже щедру, безпрецедентну політику щодо кримських татар, незважаючи на той факт, що деякі правові питання залишаються невирішеними – приблизно 60 тисяч осіб з тих, що повернулися, ще не отримали українського громадянства. Існують також серйозні проблеми облаштування та інтеграції в нове суспільство.

## **Міжнародне право та права людини обмежують можливості міграційної політики**

Гуманітарні інтереси і, особливо, захист прав людини становлять іншу низку аргументів за допущення або принаймні толерантне ставлення до переселенців. Захист сім'ї, яка є найменшим, найдавнішим та все ще найважливішим осередком суспільства, не може ігноруватись правовими актами, вимагаючи надання прав в'їзду для воз'єднання подружжя, коли чоловік або жінка є українськими громадянами. З огляду на ці аргументи найважливішу категорію складають особи, що рятуються втечею від грубих порушень прав людини. Хоча надання права притулку (ще) не є складовою частиною Конвенції про статус біженців від 28.07.1951 р., позиція Верховного Комісара ООН у справах біженців та більшості експертів з міжнародного права полягає в тому, що принцип невідмови, записаний в ст. 33 Конвенції 1951 р., має правову базу не тільки в цьому міжнародному документі, але також є частиною цивільного міжнародного права. Згідно з цим принципом жодна держава не має права висилати або примусово повертати біженця будь-яким чином на територію країн, де його життя або свобода будуть під загрозою на підставі раси, віросповідання, національності, належності до відповідної соціальної групи або політичної партії.

Крім того, слід нагадати, що ст. 3 Європейської Конвенції з прав людини, до якої Україна має приєднатися протягом одного року після вступу до Ради Європи, містить в собі зобов'язання держав, що її підписали, утримуватися від вислання біженця або його примусового повернення до держави, з якої він приїхав, якщо існує ризик катувань.

## **Регулювання майбутньої міграції**

З технічної точки зору законодавчі акти з питань міграції повинні стосуватись не тільки осіб, які вже самовільно прибули в Україну і чекають рішення щодо їх майбутнього статусу, але й встановлювати чіткі положення та передвиїзні процедури для осіб, що мають намір мігрувати в Україну в майбутньому. Якщо ці положення можуть не застосовуватись до біженців, які продовжують шукати притулку, цей прогресивний механізм повинен вводитись з огляду на організоване повернення в майбутньому депортованого народу чи народів. В таких випадках закон має передбачати, щоб процедура щодо права повернення і постійного прийняття Україною, а також отримання громадянства України була визначена до від'їзду. Такий підхід дасть змогу уникнути невизначеності для відповідних осіб, а в поєднанні з системою щорічних квот дозволить регулювати кількість переселених осіб з тим, щоб забезпечити відповідний прийом. Особи з українським громадянством або ті, що мають індивідуальну гарантію на негайну Натуралізацію і вже прибули в Україну, можуть вільно інтегруватись. Певна річ, що такий підхід не зможе спрацювати, якщо буде встановлено крайні квоти, що не дають права будь-якому кандидату повернутись з реальними перспективами в недалекому майбутньому. Якщо така передвиїзна процедура буде сприйматися швидше як превентивний, а не регулятивний механізм, багато людей продовжуватимуть практику самовільного переселення, а мета організовано регулювати процес міграції не буде досягнута.

## **Необхідність запровадження ефективного законодавчого та адміністративного механізму**

Законодавство та адміністративний механізм міграції мають бути зорієнтовані на результат, тобто повинні виконувати ефективне регулювання міграційних потоків. Це не потребує неможливих дій з боку зацікавлених осіб, а лише спільних зусиль різних відповідальних інстанцій. Не варто переоцінювати ефективність кримінального судочинства та покарання в регулюванні міграції.

Якщо у випадку звичайного злочину арешт правоохоронними органами припиняє протизаконний статус особи, то затримання незаконного переселенця, його штрафування або арешт не припиняють самі собою його нелегального перебування в Україні. Тому популістсько-адміністративні заходи щодо незаконної міграції, що здійснюються час від часу і не враховують необхідної диференціації, не приведуть до бажаного результату і їх слід уникати. Наприклад, посилення розшуку нелегальних мігрантів, організація рейдів в студентських гуртожитках, приватних квартирах і т.п., штрафування, а інколи і примусове виселення з квартир, що мало місце в Києві протягом останніх місяців, навряд чи привели б до від'їзду нелегальних переселенців. Результатом цих акцій стало розсосередження мігрантів в місті та країні до менш уражених цією проблемою регіонів, підвищення плати за квартири та подальше зубожіння, іноземців без статусу, включаючи біженців. Це ще раз підвищило ризик криміналізації їх середовища.

Добровільна репатріація цих осіб часто неможлива через нестачу коштів. Вона також

інколи утруднюється вимогами отримання візної візи (для цього також потрібні кошти, яких нема). Осіб, які в результаті посилення заходів правоохоронних органів щодо нелегальних переселенців мають намір нелегально переїхати в інші країни, чекає арешт та суворе покарання при спробі незаконного переходу кордону України. Законодавство та адміністративний механізм мають забезпечити вихід з цього порочного кола.

Додаткове законодавство має передбачити надання особливого статусу особам, що прибули з місць військових дій або громадянської війни, а також толерантність, тобто звільнення від кримінальної відповідальності за їх незаконне перебування, які де-факто або де-юре не можуть повернутися на свою батьківщину. З іншого боку, таке вичерпне рішення має також включати сприяння та можливість добровільної чи примусової репатріації осіб, що не є ні біженцями, ні такими, що потребують захисту з інших причин.

Чинне законодавство з міграційного регулювання, що передбачає дуже точні часові обмеження щодо звернення із заявою про надання статусу біженця і вміщує положення про безпечну третю країну, не дає права на статус біженця кожному, хто потребує захисту. Для виконання зобов'язань, що випливають з принципу невідмови, у випадках, коли відсутня відповідність процедурним вимогам або коли особа не може повернутися в країну свого попереднього притулку, компетентні органи несуть відповідальність не тільки за встановлення наявності загрози іноземцю у випадку його повернення, але й за пошук правового рішення з метою звільнення цих осіб, що не мають статусу біженця в Україні, від кримінальної відповідальності за їх неминуче тривале перебування в Україні. В таких, а також інших випадках, коли іноземець не може виїхати з України з незалежних від нього причин і, отже, не може вийти з «порочного кола», як було зазначено вище, необхідно передбачити надання відповідного тимчасового дозволу, який не дає права на статус і на всі соціальні блага в Україні, але попереджує безцільне переслідування органами правопорядку.

#### **Попередження ксенофобії шляхом проведення міграційної політики, орієнтованої на права людини**

Такий всебічний підхід є необхідним не тільки щодо потенційних переселенців, але й щодо населення, у якого не повинно створитися враження, що уряд нездатний регулювати міграційні потоки, які можуть прискорити ксенофобію. Крім того, в країні, де закон ще тільки на стадії зародження, правоохоронні органи мають стати впевненими в правоті та ефективності правової системи, що створюється. На сьогодні виконавча влада, що веде боротьбу з нелегальною міграцією, часто потрапляє в скрутне становище: з одного боку, вона має виконувати чинне законодавство, що становить її прерогативу в системі розподілу влади, а з іншого, вона розуміє, що чинне законодавство не відповідає дійсності. Відповідно до закону представники Виконавчої влади повинні карати кожного іноземця, що незаконно перебуває в Україні незалежно від того, отримає він статус чи ні. Тому деякі виконавці вирішують цю проблему шляхом запровадження більш толерантної політики. Інші, які вибирають шлях штрафування та арешту нелегальних переселенців, незадоволені тим, що їх робота «не дає жодних результатів», бо вони можуть марно заарештовувати та оштрафувати одну і ту ж особу кілька разів. Таке незадоволення збільшує небезпеку зловживання владою, бо з точки зору переселенців дії правоохоронних органів можуть здатися самовільними.

Процес диференціації з метою визначення, хто є нелегальним переселенцем з економічних причин, а хто шукає і заслуговує захисту від переслідувань, не є справою міліції, а належить до повноважень інших компетентних органів.

Невиконання Закону України про біженців у 1993-95 роках та недоліки у цій сфері в багатьох областях України становили і продовжують становити перешкоду на шляху здійснення ефективного міграційного регулювання щодо осіб, які не є біженцями. Чітку депортаційну політику можна запроваджувати лише після введення відповідних процедур щодо визначення статусу – інакше депортація призведе до відчужування і порушення міжнародних законів.

Як було зазначено вище, ефективну міграційну політику неможливо провадити «по-відомчому» – вона вимагає спільних зусиль і дій всіх осіб, залучених до цього процесу. Для цього потрібно провести подальший аналіз проблеми, а також сприяти інституційному розвитку.

#### **До питання про політичні права кримських татар**

*Сергій Єфимов, Андрій Мальгін*

У великій і складній проблемі інтеграції репатріантів – кримських татар в український соціум одне з найважливіших місць посідає питання про врахування специфіки їхніх політичних прав.

На жаль, до сьогодні не вироблено підходів, що дозволяли б досить чітко визначити ставлення держави як до місця кримських татар в кримському та українському соціумі, так і до можливості, ступеня і форм їхнього національного самоврядування.

Проте, труднощі полягають не стільки в небажанні посадових осіб розв'язувати ці проблеми, скільки в тому, що уявлення про зміст політичних прав кримських татар у лідерів національного руху досить суперечливі.

Сьогодні лідери кримськотатарського руху використовують два основних підходи до проблеми реалізації своїх політичних прав і політико-правового статусу.

Один підхід сформувався в кінці 80-х – на початку 90-х років і знайшов своє вираження у програмних документах II Курултаю (червень 1991 року) і проєкті Конституції Кримської республіки, розробленому Меджлісом в кінці 1991 року. Цей підхід базується на відмові розглядати кримських татар як національну меншину і, відповідно, на вимогах офіційного закріплення за ними статусу титульного етносу шляхом «відновлення національної державності кримськотатарського народу» (ідеологи руху трактують Кримську АРСР 1921–44 років як національно-територіальне утворення, яке було Покликане реалізувати право кримських татар на самовизначення).

Пункт 1-й «Декларації про національний суверенітет кримськотатарського народу» – основного документу руху – проголошує: «Крим є національною територією кримськотатарського народу, на якій лише він володіє правом на самовизначення так, як воно викладене в міжнародних правових актах, визнаних міжнародним співтовариством. Політичне, економічне, духовне і культурне відродження кримськотатарського народу можливе лише в його суверенній Національній державі». Пункт 4-й Декларації проголошує землю і Природні ресурси Криму «основою національного багатства кримськотатарського народу». Особливість цього підходу, як відмічає А. Wilson, полягає в тому, що «національна державність» (тобто державна автономія в складі України) повинна бути здійснена не в місцях компактного проживання кримських татар, а на території всього Кримського півострова (при тому, що частка кримських татар складає менше 10% всього населення Криму).

Курултай висловився проти визнання відновленої на референдумі 20 січня 1991 року Кримської АРСР: «Кримська АРСР, відновлювана не як національно-територіальне утворення, розглядається як спроба юридичного закріплення результатів депортації... і не визнається Курултаєм в такому вигляді».

Найбільш детально контури устрою Криму як національної держави кримських татар окреслені в проєкті «Конституції Кримської Республіки», виробленому Меджлісом в грудні 1991 року.

Перед творцями проєкту стояло досить складне, якщо взагалі здійсненне завдання, – послідовно провести принцип винятковості права на самовизначення кримських татар так, щоб він не став суперечити громадянським правам решти кримчан, конституційно закріпивши відмінність прав «корінної» і «некорінної» частин кримського населення.

Преамбула проєкту Конституції вирізняє в «народі Криму» корінне населення – кримських татар, кримчаків та караїмів – і «громадян інших національностей, для яких в силу історичних обставин Крим став батьківщиною». Це ж розрізнення зберігається в основному визначенні «Кримської республіки» як «суверенної, демократичної, правової держави, що об'єднала в ході історичного розвитку кримськотатарський народ, караїмів та кримчаків, які складають корінне населення республіки, а також громадян інших національностей, які проживають на її території». Відмінність в правовому статусі двох частин населення Криму полягає в праві на самовизначення, яким володіє одна і не володіє інша частина «народу Криму», хоча обидві ці частини, як вказується в ст. 3, є «носіями суверенітету і єдиним джерелом державної влади на всій території республіки».

На практиці реалізація права на самовизначення зводиться до системи конституційних переваг, які, на думку творців проєкту, повинні мати представники «корінного народу». Так, ст.4, проголошуючи рівноправ'я національних груп, лише «корінному населенню» гарантує «можливості і засоби для його всебічного розвитку». «Корінне» населення на відміну від «некорінного» має право виражати свою волю та інтереси не лише через офіційні органи влади, але і через спеціальний представницький орган – Курултай. Ст.17 забезпечує «громадянам кримськотатарської національності та іншим особам, депортованим з Криму, а також їх нащадкам пріоритетне право (підкреслено нами – авт.) на одержання земельних ділянок для побудови житла, об'єктів соціальної інфраструктури, громадських, культурних і культових споруд, господарчої діяльності».

Аналогічний підхід зберігається і при описі системи державної влади. Згідно зі ст.93, представники «корінного населення» беруть участь у виборах Верховної Ради не лише через

територіальні виборчі округи, але і через Курултай, який обирає гарантовану 1/3 депутатів парламенту лише з числа представників «корінного населення». У Верховній Раді Кримської республіки депутати, що представляють «корінне населення» і обрані Курултаєм, утворюють окрему палату, рівноправну з палатою, обраною за територіальними виборчими округами. Ст.109 проекту наділяє Курултай виключним правом обрання віце-президента республіки, який обов'язково є представником «корінного населення» і т.д. і т.і.

Досить істотні відхилення від принципів демократії, радикалізм і в цілому брак реалістичності, які відчувались в основоположних документах II Курултаю, визначили наперед насторожену реакцію нетатарського населення Криму до даної концепції відновлення прав кримських татар.

Рішення та документи, прийняті Курултаєм та Меджлісом в 1991 році, зустріли негативну (чи стриману) оцінку не лише з боку державних органів, але і ряду західних експертів.

Так, D.R.Magples та D.F.Duce, говорячи про «Декларацію», вказують, що цей документ «на жаль, в більшій мірі пронизаний емоціями, ніж це необхідно». A.Wilson пише: «В 1991 році Меджліс кримських татар висунув вимогу права на самовизначення (для кримських татар – авт.) на півострові в цілому і фактично вимагає створення кримськотатарської етнічної держави. Проте така вимога ігнорує реальність сучасної етнічної ситуації в Криму. Навіть до 1995 року очікується, що кримські татари ледве чи перевищуватимуть 10% від чисельності населення».

Радикальним цілям національного руху відповідала радикальна тактика, яка призвела до двох значних сутичок активістів руху з органами правопорядку весною 1992 року в Києві та восени в Симферополі, а також до кризи у взаємовідносинах між кримськотатарськими організаціями і органами влади.

Приблизно з 1993 року радикальні підходи до реалізації політичних прав кримських татар починають уступати місце більш поміркованим. Необхідність цього була обґрунтована в спеціальному Документі «Шляхи самовизначення кримськотатарського народу», розробленому московським центром етнополітичних та регіональних досліджень Е.Паїна. Автори документу визначили ситуацію, що склалася навколо руху, як тупикову. Вони вказали на ряд «неконструктивних моментів» і «тактичних недоробок» офіційної концепції національного руху, серед яких виділили установку на побудову «суверенної національної кримськотатарської держави», використання рухом загрози застосування сили, обґрунтування можливості реалізації прав кримських татар за рахунок прав (чи на шкоду) інших етно-регіональних груп тощо. Автори «Шляхів...» запропонували програму «корекції» пріоритетів руху, основним моментом якої стало «перенесення акценту з основної стратегічної мети – політичного самовизначення в повному об'ємі (...) на забезпечення реалізації окремих складових права на самовизначення (політичних, соціальних, культурних)».

Базуючись на цій програмі, керівництво національного руху в 1993 році висунуло ідею визнання за кримськими татарами міжнародного статусу «корінного народу» і поширення на нього принципів, що впливають із спеціальних міжнародно-правових документів і перш за все Конвенції МОП № 169 (1989 рік). Ця Конвенція орієнтована насамперед на збереження культурної самобутності «корінних народів і народів, що ведуть племінний спосіб життя». Вона передбачає: здійснення якомога більшого контролю над власним економічним та соціальним розвитком; рівну взаємодію в загальнодержавному колективі через свої власні інститути; визнання традиційного права цих народів на землю, самовизначення в економічній та культурній сферах тощо.

Незважаючи на те, що з усіх країн, що підписали Конвенцію, ратифікували її поки що лише дві держави – Норвегія і Данія, і на те, що кримськотатарський народ не підпадає під поняття «корінного» в міжнародно-правовому смислі, даний крок лідерів руху можна було б розглядати як істотну корекцію попередніх підходів. Однак висунення нових пріоритетів не супроводжувалось відмовою від старих. Це призвело до досить цікавої ситуації, при якій сьогодні національний рух послуговується двома фактично взаємовиключними підходами до проблеми реалізації політичних прав кримських татар. Один з них базується на розгляді свого етносу як титульного і містить вимогу відновлення його «національної державності» (при цьому введено на III Курултаї нове формулювання, згідно з яким національний рух має намір добиватися «визначення за національно-територіальною ознакою», принципово нічого не змінює, оскільки, як і вимога «національної державності», передбачає встановлення політичного пріоритету кримських татар над іншими кримськими етносами). Другий впливає з практичного визнання за кримськими татарами статусу етнічної меншини (етнічної групи), одним з різновидів якої є «корінні народи».

Лідери та ідеологи руху ніби не помічають того, що визнання кримських татар «корінним етносом» (підкреслюємо – у міжнародно-правовому значенні) автоматично виключає визнання

за ними права на «державність» («корінний» власне і означає додержавний) чи на етнічне домінування в будь-якій іншій формі, хоча і передбачає деяке національно-культурне самоврядування.

Останнє свідчить, як бачимо, про те, що пом'якшення позиції руху є лише тактичним ходом для більш успішної реалізації цілей, намічених в «Декларації». Цього, власне, не приховують і самі лідери руху, для яких нове формулювання вимоги державності є лише уточненням попередньої позиції, а не її істотною зміною: «дуже вдалим було уточнення програмних цілей руху... – заявив перший заступник голови Меджлісу Р.Чубаров... Я думаю, що з прийняттям такого уточнення тепер вже не можуть з'являтися якісь спекуляції на кримськотатарську тему». На жаль, поле для «спекуляцій» анітрохи не зменшилося, оскільки документи III Курултаю в жодній мірі не піддають ревізії ключові моменти «Декларації про національний суверенітет», яка продовжує залишатися основним визначальним документом руху.

Ця обставина істотно ускладнює пошук прийнятних підходів до врахування специфіки політичних прав кримських татар в процесі сучасного державного будівництва в Україні. Наявні концепції, висунуті лідерами національного руху, по-перше, багато в чому не враховують політичні, етнічні та правові реалії і, по-друге, суперечать одна одній. Без вироблення ж загальної стратегії в цій сфері неможливе розв'язання актуальних часткових питань, головним з яких, безумовно, є питання про статус представницьких органів кримських татар.

Кримськотатарський же народ перебуває на адекватному кінцю XX ст. високому щаблі розвитку, що, звичайно, не заважає йому бути «корінним», проте не в правовому, а в звичайному смислі цього поняття. Кримські татари: а) займаються господарюванням, тип якого нічим не відрізняється від типу господарчої діяльності інших громадян України, що живуть поряд; б) не мають родоплемінних (фратріальних) форм соціальної організації, а є народом соціально диференційованим, інтегрованим в сучасне суспільство. До сказаного можна додати високий освітній рівень і урбанізованість етносу.

## **Потреби соціальної та правової інтеграції депортованих народів і осіб, що до них належать**

*Надир Бекиров*

Проблема соціальної та правової інтеграції депортованих народів та осіб, що до них належать, надзвичайно важлива і водночас непроста, оскільки в ній сконцентровані інтереси всього населення Криму, як теперішнього, так і майбутнього, як тих, хто з відомих причин був примусово позбавлений своєї Батьківщини і протягом десятиліть не мав можливості повернутися на землю своїх предків, так і тих, хто облаштувався тут в більш спокійні і благополучні часи.

Успіх або провал інтеграції депортованих за національною ознакою людей у кримський та український соціум в цілому здатний визначити не тільки їх перспективи, але й перспективи розвитку України як демократичної правової держави, що спирається на громадянське суспільство і поважає права людини, істотно вплинути на соціальну та політичну стабільність в усьому Чорноморському регіоні.

Навіть при побіжному погляді на стан депортованих легко помітити, що проблеми цієї категорії людей ускладнюються в наш час важкою загальною економічною ситуацією, відсутністю достатніх коштів як у держави, так і у них самих, а також тим, що чинне законодавство практично не враховує специфічного становища, в якому опинилися сотні тисяч людей, коли їм доводиться домагатися громадянства, права на повноцінну участь в громадському та політичному житті, у край несприятливих умовах відновлювати свої культурні та релігійні інститути, відроджувати мову, домагатися тих же соціальних гарантій, які, хай і в недостатній мірі, та все ж мають інші мешканці Криму.

Перш ніж аналізувати проблему по суті, бажано було б визначитися у поняттях.

Слід з'ясувати:

- що таке «депортований народ» і як це співвідноситься з кримськими татарами, вірменами, болгарями, греками та німцями, примусово виселеними з Криму в 1941 та 1944 роках, що спільного та відмінного в становищі цих людей?
- який зміст має вираз «інтеграція» у застосуванні до депортованих, чого ми прагнемо досягти у ході інтеграції?
- які умови повинні бути створені для інтеграції депортованих народів у Криму та Україні?
- хто і як може брати участь в цьому процесі?

Розглядати поняття «депортований народ» слід з урахуванням думки фахівців у галузі міжнародного права, які спеціально займалися цією проблемою (зокрема, визначенням змісту

поняття «народ» взагалі), в контексті законодавства колишнього СРСР, оскільки перші кроки у напрямку відновлення прав депортованих народів були здійснені саме тоді, а також власних юридичних актів України.

На сьогодні існують два основні визначення:

вироблене редакційним комітетом Регіональної Конференції з розгляду питань біженців, недобровільно переміщених осіб, інших форм недобровільних переміщень та осіб, що повертаються, в країнах Співдружності Незалежних Держав і відповідних сусідніх державах, що міститься у проекті Програми дій (редакція від 3 квітня 1996 року):

«Депортовані колись народи – це народи, котрі у радянський період були повністю депортовані зі своєї історичної батьківщини і яким було відмовлено у праві повернутися до неї. Деякі з них можуть бути апатридами».

Вдалим також, на мій погляд, є визначення, вироблене на семінарі щодо в минулому депортованих (примусово переміщених) народів у країнах СНД, що відбувся у Женеві 23 лютого 1996 року за участю відомих спеціалістів, членів профільних комісій та комітетів ООН:

«Депортовані в минулому народи – народи, що внаслідок державної політики примусового переміщення населення під час радянського періоду були виселені з місць їх походження або традиційного проживання і яким було заборонено повернення і облаштування».

Базовий юридичний документ стосовно національних прав та свобод в Україні – Декларація прав національностей України від 1 листопада 1991 року – проголошує, що

«Українська держава гарантує всім народам, національним групам, громадянам, які проживають на її території, рівні політичні, економічні, соціальні та культурні права.

Представники народів та національних груп обираються на рівних правах до органів державної влади всіх рівнів, займають будь-які посади в органах управління на підприємствах, в установах та організаціях» (ст. 1).

Дуже важливі з цього погляду такі статті Декларації:

«Українська держава гарантує всім національностям право на збереження їх традиційного розселення і забезпечує існування національно-адміністративних одиниць, бере на себе обов'язок створювати належні умови для розвитку всіх національних мов та культур» (ст. 2),

«Українська держава гарантує всім народам та національним групам право вільного користування рідними мовами в усіх сферах громадського життя, включно з освітою, виробництвом, збором та розповсюдженням інформації» (ст. 3, ч. 1),

«Пам'ятки історії та культури народів та національних груп на території України охороняються законом» (ст. 5), «Національні культурні центри та товариства, представники національних меншин мають право на вільні контакти зі своєю історичною батьківщиною» (ст. 7).

Як випливає зі змісту документа, «національність» – це і народ і національна група, яким держава, зокрема, гарантує право на збереження традиційного розселення, а «національна меншина» – така група, яка має історичну батьківщину за межами України.

Закон України «Про національні меншини» в статті 10 установив, що «держава гарантує національним меншинам право на збереження життєвого середовища у місцях їх історичного та сучасного розселення. Питання про повернення на територію України представників депортованих народів вирішуються відповідними законодавчими актами та угодами України з іншими державами. Таким чином, держава офіційно визнає свою відповідальність за забезпечення прав депортованих народів, відрізняючи їх від національних меншин.

Кримські татари – народ, депортований у повному складі з Криму, місця його походження і традиційного проживання, який не має ніде за його межами історичної батьківщини. Депортовані вірмени, болгары, греки, німці – національні групи, що мають історичну батьківщину за межами Криму та України, але на 40-і роки ХХ століття постійно мешкали на півострові. Вони також були піддані примусовому переселенню за національною ознакою і мають багато спільного у своїх потребах і проблемах з кримськотатарським народом. Здійснене з ними по суті можна визначити як геноцид, а їх інтеграція передбачає необхідність подолання його наслідків.

Таким чином, проблема інтеграції існує на трьох основних рівнях:

- на рівні народу;
- на рівні національної групи;
- на рівні осіб, що належать до депортованого народу або національної групи. (При цьому режим інтеграції неодмінно повинен поширюватися не тільки безпосередньо на депортованих, але і на їхніх нащадків та членів їхніх сімей, що повертаються на історичну

батьківщину).

Загалом конструктивне розв'язання проблем, які існують на одному з цих рівнів, сприятливо позначається на ситуації, що існує на іншому рівні, однак, коректний підхід передбачає, що всі вони будуть взяті до уваги під час пошуку вирішення.

Однак лишається не зовсім з'ясованим питання, «що ж мається на увазі під виразом «інтеграція»? Наприклад, у проєкті Програми дій, про яку вже йшлося вище, є ціла глава, присвячена інтеграції. Але її зміст і заходи, що пропонуються щодо різних груп та спільнот (біженці, екологічні мігранти, особи, що належать до депортованих раніше народів та ін.), значною мірою відрізняються, причому деякі з них можна вважати такими, що явно порушують права людини, більш того, прямо протилежні до проголошених у цій програмі намірів. Наприклад, надання уряду права розселяти осіб, що належать до раніше депортованих народів, по всій території національної держави. Це пряме зазіхання на одну з базових свобод людини – свободу вибору місця проживання, в якій відмовлялося депортованим протягом десятиліть і яка через те для них особливо важлива.

Я мушу дуже чітко заявити, що ніхто з кримських татар не погодиться на те, щоб його після повернення, припустимо, з Узбекистану поселили у Харкові чи Луганську. І якщо уряд всерйоз вдасться до подібних заходів, то, по-перше, це буде продовженням політики заборони повернення на історичну батьківщину, а по-друге, це спричинить надзвичайно гострий конфлікт між депортованим народом та державою. Навряд чи можна назвати це інтеграцією. В той же час узагальнюючого визначення інтеграції в цьому документі, так само як і в розробках Програми розвитку та інтеграції Криму, що у своїй назві несе це слово, немає.

Таким чином, ключове поняття, яке визначає політику держави та міжнародних організацій щодо депортованих народів, лишається неясним. Це, у свою чергу, створює небезпеку дуже довільного його тлумачення і ототожнення з асиміляцією якщо не в теорії, не в документах, то в реальній адміністративній, економічній та культурній практиці. Це не порожні страхи – саме з моменту початку масового повернення кримських татар (вересень 1990 року) тут, у Криму, попередньою обласною радою та її виконавчим комітетом, а згодом Урядом Криму було прийнято ряд нормативних актів, що прямо забороняють кримським татарам оселятися в певних регіонах Криму (Південний берег, Севастополь, Бахчисарай, Симферополь). Причому заборона стосується саме тих регіонів, де проживало до виселення понад 70% депортованого народу. В розвиток цього рішення місцева влада відмовляла у виділенні землі та прописці людям, які поверталися на свою батьківщину. Ми знаємо біля 20 випадків погромів нових кримськотатарських селищ, організованих владою через те, що доведені до відчаю люди починали будувати будинки на землі своїх предків без офіційного дозволу. Були сотні побитих, знищувались останні пожитки, зносились вже практично закінчені будівлі. Найнебезпечніше те, що до участі в цих погромах влада залучала не тільки спеціальні підрозділи міліції, але й цивільне населення інших національностей, чим прямо відкривала дорогу міжетнічній різниці у Криму.

Ні прокурор Криму, ні Генеральний Прокурор України не знайшли підстав для реагування на юридичний акт, що згідно з міжнародними угодами України є прямою расовою дискримінацією та апартеїдом, хоч ми і зверталися до них. Не втрутилася і Комісія Верховної Ради України з прав людини, національних меншин та міжнаціональних відносин, хоча ми інформували її про це ще два роки тому.

Що є інтеграція? Нівелювання і розчинення народу, що повертається на свою батьківщину, а також представників інших депортованих національних груп, заперечення їхнього права на збереження власної ідентичності, повне і неподільне злиття з більшістю? Чи повага і гарантії дотримання їхніх законних інтересів згідно з міжнародними стандартами в галузі прав людини, забезпечення повноцінного і гідного майбутнього, дійсної рівноправності і як окремих осіб, і як народу, і як національних груп? Гадаю, що доти, доки не відновлено права великих груп людей, спільнот, порушених за національною ознакою, було б наївно думати, що це не позначається вкрай негативно на їхніх стосунках з іншими групами і спільнотами. Тому не можна говорити про інтеграцію БЕЗ або ЗАМІСТЬ відновлення прав кримськотатарського народу та депортованих вірмен, болгар, греків, німців.

Я думаю, не даремно перший міждержавний документ країн СНД, присвячений депортованим, мав назву: «Угода з питань, пов'язаних з відновленням прав депортованих осіб, національних меншин та народів».

Відомо, що суб'єктивне право – це межі можливої поведінки тієї чи іншої особи або спільноти. Встановити право – означає, окрім всього, також і допомогти подолати несприятливі наслідки того, що ця особа чи спільнота були позбавлені можливості чинити так, як могли б.

При такому підході стає зрозумілим загальна суть та критерії інтеграції. Вона є не якоюсь



штучною маніпуляцією політиків, держав чи міжнародних організацій, що керуються своєю суб'єктивною точкою зору на речі, а об'єктивним наслідком досить складного комплексу заходів, в результаті якого реальні життєві можливості, правовий і соціальний статус депортованого народу, національних груп та осіб, що до них належать, будуть приблизно відповідати рівню і можливостям інших аналогічних суб'єктів, що складають разом народ України. Для цього доведеться пройти послідовно по всьому спектру існуючих політичних, громадських, економічних, соціальних та культурних прав, перелік яких перш за все базується на Міжнародній Хартії Прав Людини, інших універсальних інструментах, зарубіжних та міжнародних прецедентах, а також розробках фахівців, що займалися вивченням проблеми відшкодування збитків жертвам грубих порушень прав людини.

В рамках виступу на семінарі неможливо провести посюжетний аналіз всієї проблеми. Виходячи з того, що соціальна інтеграція повинна розумітися гранично широко і вмщувати також вирішення економічних та культурних проблем, а правова інтеграція взаємопов'язана з інтеграцією громадською і політичною, я спробую виділити найбільш істотні пункти на всіх трьох рівнях (особа, національна група, народ).

У сфері економічній:

Особи, що належать до депортованих національних груп або кримськотатарського народу, потребують перш за все:

- можливості перевезти та зберегти своє майно та грошові заощадження;
- одержання легального джерела існування (роботи, відкриття власної справи, участі в корпоративних підприємствах);
- одержання можливості рівноправної участі (рівних стартових умов) у приватизації (включаючи тих, хто поки що ще не повернувся з депортації);
- одержання в тій чи іншій формі справедливого відшкодування за матеріальні та нематеріальні збитки, спричинені депортацією;
- мати право на власність та мати доступ до реального одержання власності;
- звільнення на розумний перехідний період від податків та інших зборів;
- крім того, національні групи також повинні дістати змогу накопичувати і розпоряджатися матеріальними ресурсами, необхідними для забезпечення їхнього культурного та мовного розвитку, порушеного депортацією.

Народ окрім того повинен мати змогу одержати необхідні ресурси, включаючи земельні, для забезпечення свого існування та розвитку як народу на своїй історичній батьківщині у майбутньому. Це включає також участь у контролі над використанням невідновлюваних природних ресурсів, земельного фонду, екологічну безпеку, умови підтримання традиційного способу життя і культури, матеріальне забезпечення своїх політико-правових інститутів.

У сфері соціального забезпечення:

Особи:

- повинні одержати дійсно рівні можливості в отриманні соціальної допомоги, пільг, послуг, які пропонуються як державою, так і іншими корпораціями. Наприклад, багато хто з людей похилого віку, які мешкають на території колгоспів, де вони працювали, одержують додаткові продукти. Однак депортованих позбавляють цієї можливості під приводом, що вони не працювали на цьому підприємстві. Достоту зрозуміло, що вони не могли працювати тут, оскільки їм було заборонено повертатися. Обмеження на зразок подібних (так само, як і пільги під час приватизації для трудових колективів і т. ін) є продовженням дискримінації за ознакою належності до депортованих.;
- у деяких випадках соціальна допомога з боку держави має бути підсилена, особливо для вразливих груп (люди похилого віку, самотні, багатодітні сім'ї, безробітні та ін.), оскільки люди, які займаються облаштуванням, об'єктивно не можуть самі забезпечити своїм сім'ям достатній життєвий рівень;
- професійна кваліфікація та інтелектуальний потенціал депортованих, а також їхні специфічні потреби повинні бути враховані при плануванні розвитку Криму;
- мати можливість пройти професійну перепідготовку в разі потреби;
- мати змогу вільно обирати і змінювати місце проживання в межах Криму. Звісно, може існувати державне регулювання розселення людей, що повертаються, однак воно повинно здійснюватися виключно соціально-економічними засобами (інвестування в окремі райони, більш сприятливі умови зайнятості, соціального просування тощо).

На рівні депортованих національних груп і спільнот депортованого народу в місцях компактних нових поселень повинна бути створена відповідна інфраструктура, яка забезпечує

нормальне людське життя (школи, лікарні, дороги, зв'язок тощо).

Розробка загальної схеми розселення депортованого народу повинна відбуватися обов'язково з урахуванням думки його уповноважених представників, оскільки географія розселення на історичній батьківщині багато в чому може визначити його історичну перспективу.

У сфері освіти та культури:

Особи:

- повинні мати можливість одержувати освіту та користуватися досягненнями культури, свободу наукової та творчої діяльності в рівній мірі з усіма іншими членами суспільства.

Національні групи:

- одержати можливість національно-культурної автономії, як це передбачено Законом України про національні меншини;
- повернути назад культурні цінності, втрачені при депортації, включаючи громадські будівлі, художні вироби тощо. Крім того, слід додатково підтримати програми з відродження мови і культури, оскільки зусиль самих цих спільнот на сьогодні може бути недостатньо. Тут вирішальну роль можуть відіграти уряди країн, що є їхньою етнічною батьківщиною.

Відновлення культури депортованого кримськотатарського народу потребує особливих додаткових заходів:

- забезпечити у Криму використання кримськотатарської мови у діяльності державних установ поряд з українською та російською;
- відновити історичну топоніміку, змінену у зв'язку з депортацією кримських татар;
- повернути до Криму, забезпечити зберігання і доступ для вивчення і використання культурних цінностей кримськотатарського народу. Розробити і реалізувати програму поступової реставрації пам'яток культури та історії кримськотатарського народу, включаючи культурно-історичні ландшафти;
- відтворити повну систему освіти та науково-дослідної діяльності кримськотатарською мовою;
- ввести вивчення в навчальних закладах Криму та України в цілому історії та культури кримськотатарського народу;
- створити розгорнуту мережу мас-медій, забезпечити поступове доведення обсягу теле- і радіомовлення кримськотатарською мовою у Криму близько до обсягу російськомовного та україномовного;
- здійснити необхідні заходи для поетапного переведення кримськотатарської писемності на латинську графіку. Ці пропозиції можуть здатися надмірними. Однак це мінімум культурних можливостей, яким володіє будь-який народ в рамках сучасної цивілізації, зокрема російський, український, вірменський, болгарський, грецький, німецький. Відмовити кримським татарам у праві на цей мінімум означає погодитись із зникненням культурної традиції цього народу.

В політико-правовій сфері:

Загальною необхідною умовою відновлення прав депортованих осіб, національних груп та кримськотатарського народу є прийняття відповідного загальнодержавного закону. Важливо мати на увазі, що зміст цього закону повинен визначатися не лише суб'єктивною волею законодавця, але й стандартами в галузі прав людини та передовим досвідом демократичних держав (США, Німеччини, Болгарії, Польщі), які з успіхом вирішили аналогічні проблеми. Інакше можна видати закон, що на словах буде відновлювати права, а насправді остаточно позбавляти їх. Це знову-таки не безпідставні побоювання. Ті законопроекти, які відпрацьовувалися у Міністерстві у справах національностей, міграції та культів, а також у Комісії з прав людини, національних меншин та міжнародних відносин, не витримують жодної критики. Я міг би так висловити наше ставлення до них: не дай, Аллах, щоб вони були прийняті в такому вигляді!

Особи, які належать до депортованого народу чи національних груп:

- повинні мати право на українське громадянство, а також право на його одержання або відновлення у максимально спрощеному порядку. Держава має взяти на себе тягар виконання процедур, необхідних для цього. Момент отримання громадянства і повинен стати моментом відновлення рівноправності депортованої особи;
- необхідно забезпечити одержання депортованими особами всіх необхідних правових

документів, як до повернення на історичну батьківщину, так і після повернення. Це питання не настільки очевидне, як може видатися. Я знаю десятки випадків, коли пенсійна справа чи якась довідка з попереднього місця роботи роками не надходить з Узбекистану до Криму;

- для цього, зокрема, необхідна відповідна передача архівів або завірених дублікатів з місць депортації до Криму.

Національні групи, які були піддані депортації, повинні мати право на політичне представництво і участь згідно з міжнародними стандартами, що стосуються національних меншин, а у перехідний період (до моменту завершення повернення та облаштування) необхідні спеціальні юридичні гарантії такої участі (квоти і та ін.).

Депортований народ, як і будь-який інший (український, російський, вірменський, болгарський, грецький, німецький) мусить мати можливість захищати свої законні інтереси на всіх рівнях державного і громадського життя: місцевому (локальне самоврядування), регіональному (Крим), загальнодержавному (Україна).

Право на самовизначення в конкретному випадку кримських татар перебуває під впливом таких факторів:

- це корінний народ Криму (як караїми та кримчаки), відповідні міжнародні стандарти мусять бути взяті до уваги;
- це народ, для якого увесь Крим – історична батьківщина, і він розселяється у Криму дисперсно, в зв'язку з цим місцеве самоврядування не може виступати формою інституціоналізації його етнополітичних інтересів;
- це народ, який перебуває і найближчим часом лишатиметься у меншості на своїй історичній батьківщині і, отже, не спроможний забезпечити захист своїх інтересів в ході звичайного голосування;
- державні інтереси України і права інших сьгоднішніх мешканців Криму не можуть бути прогнозованими, а повинні прийматися до уваги. Це зумовлює необхідність знаходження балансу між усіма цими інтересами.

Так чи інакше, але відновлення політичної рівноправності кримськотатарського народу передбачає утворення та юридичне закріплення спеціальних механізмів його реального ефективного представництва в органах державної влади України та Криму.

Водночас інтеграція поряд з відновленням прав та утвердженням справжньої рівноправності має на увазі також ще принаймні два істотних компоненти, а саме:

- з'ясування та реалізацію спільних інтересів як депортованих осіб, національних груп та кримськотатарського народу, так і решти громадян України та мешканців Криму, а також української держави. Це, по суті, проблема формування громадянського суспільства в Україні і Криму. Такими інтересами, безумовно, є, наприклад, зміцнення демократії, підйом економіки та ін. Складність полягає в тому, що процес відновлення прав депортованих об'єктивно, поза їхнім бажанням, виступає ще одним фактором, який ускладнює соціально-економічну і політичну ситуацію. Не всі і не завжди здатні зрозуміти, що конструктивне і терпляче подолання труднощів перехідного періоду водночас створює базу наступної стабільності;
- зняття психологічного відчуження між депортованими та іншими прошарками суспільства, державними інститутами, створення атмосфери довір'я та взаємної поваги. З великим жалем констатую, що поки що ми ще далекі від вирішення цієї проблеми, хоча з'являються перші обнадійливі симптоми. У кримській пресі, інших мас-медіях досить регулярно з'являються матеріали, що безпосередньо розпалюють ворожнечу стосовно депортованих, в тій чи іншій мірі ставлячи під сумнів їхню людську та національну гідність, вартісність їхніх культур, їхній внесок у надбання людської цивілізації тощо.

Якби справа обмежувалася лише жовтою пресою, це не було б так небезпечно. Однак нам відомо, що на досить високому рівні у державному керівництві України (зокрема, у Парламенті та в оточенні Президента) систематично обговорюються такі «страшилки», як «ісламський фактор» чи «зростання турецького впливу» у Криму, з чим варто, на думку авторів цих розробок, неухильно боротися всіма засобами, включно з відмовою депортованим у відновленні їхніх прав. Те, що це є ніщо інше, як розпалювання релігійної та расової ворожнечі, що може обернутися для України жакливими наслідками, схоже, недосяжне для розуміння таких «теоретиків». Ми говоримо про інтеграцію, про діалог культур та релігій, про розвиток міжнародного співробітництва, але дехто вважає, що можна дружити зі Швецією чи Китаєм, але не з тюрками і не з мусульманами. Як було б сприйнято нормальними людьми твердження, що у Криму зміцнюється слов'янський чи християнський фактор і цьому треба протидіяти? Я думаю,

– як маячня, як відгомін Середньовіччя. Так воно і є. Але такою є кримська, а часом, і українська реальність. Наразі я хотів би відзначити, що останніми роками величезна кількість українських інтелектуалів доклала своїх зусиль, щоб зламати негативні стереотипи сприйняття кримських татар, німців, інших депортованих як політичною елітою, так і масовою свідомістю. І за це величезна їм вдячність. Ця тенденція вже існує, вона набирає сили, і, я гадаю, що вона повинна дістати також підтримку міжнародних організацій.

Останнє, на чому я хотів би зупинитися, це деякі умови, що здатні посприяти інтеграції депортованих у суспільство:

- участь самих депортованих осіб, національних груп та кримськотатарського народу в особі їхніх уповноважених представників у розробці, прийнятті та здійсненні рішень, що стосуються їхньої долі. Тією чи іншою мірою це вже відбувається, однак це має бути закріплено офіційно і не бути лише наслідком тільки доброї волі і такту окремих осіб;
- участь міжнародних правозахисних та гуманітарних організацій, які мають величезний досвід та інтелектуальні ресурси. На щастя, цей процес також набирає сили. Все більше число високоавторитетних організацій системи ООН, ОБСЄ та інших привертають свою увагу до цієї проблеми;
- привернення уваги та участі всього міжнародного співтовариства до цієї проблеми як в особі урядів, так і в особі неурядових організацій;
- усвідомлення всіма зацікавленими сторонами, що інтеграція депортованих – це не тільки проблема фінансів, але перш за все проблема людська. Цих людей спонукало до повернення не прагнення матеріального добробуту (часто вони були значно краще облаштовані на чужині, ніж зараз у Криму), а свята і невичерпна любов до рідної землі, до пам'яті батьків, бажання знову відчувати себе повноцінними, вільними та рівними у своїй гідності і правах з усіма людьми.

## **Пропозиція про відновлення громадянства України репатріантам**

*Наріман Абдурешитов*

У списку невіршених правових питань, пов'язаних з поверненням та облаштуванням кримськотатарського народу, особливо гостро постає питання одержання репатріантами громадянства України. Необхідність вирішення цього питання відзначалася у Постанові Кабінету Міністрів України від 11 серпня 1995 року № 636 «Про заходи щодо розв'язання політико-правових, соціально-економічних та етнічних проблем в Автономній Республіці Крим», а також рекомендаціях Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин пана Макса Ван дер Стула (жовтень 1995).

До цього часу в Автономну Республіку Крим повернулося біля 250 тисяч кримських татар.

За даними ГУВС МВС України, за станом на 9.01.96 р. в Автономній Республіці Крим прописано 220555 осіб з числа кримських татар, що повернулися.

Громадянами України, тобто тими, хто прописався за станом на 13.11.91 р., є 73981 чоловік. За період з 1991 по 1995 рр. відновлено громадянство України у 97 чоловік, прийняли громадянство – 2 чоловіки, знаходяться на стадії оформлення громадянства – 2 чоловіки.

Таким чином, більш як 176 тисяч кримських татар не є громадянами України, оскільки діючим Законом України «Про громадянство України» передбачена спеціальна процедура отримання громадянства України. Зокрема, згідно зі ст. 17 цього Закону необхідними умовами отримання громадянства України є:

1. Відмова від іноземного громадянства, тобто необхідне документальне підтвердження того, що людина, яка повернулася до України, не є громадянином країни виїзду. Цей пункт породжує такі проблеми:
  - а) нормальна процедура виконання цього пункту триває біля року, оскільки в більшості держав рішення з даного питання виносяться Указами президентів цих держав;
  - б) письмові звернення кримських татар, що повернулися і проживають у Криму, до органів державної влади країн, звідки вони виїхали, з проханням підтвердити відсутність у них громадянства країни виїзду, залишаються без відповіді.
2. Володіння українською мовою в обсязі, достатньому для спілкування. Цей пункт також проблематичний, оскільки серед кримських татар, що повернулися, таких осіб незначна кількість, орієнтовно – 3-5%.
3. Наявність законних джерел до існування. І цей пункт не може бути виконаний більшістю, оскільки біля половини працездатного населення з числа кримських татар, що повернулися, не можуть працевлаштуватися з різних об'єктивних причин, в тому числі в зв'язку з

будівництвом власного житла.

Відсутність українського громадянства у десятків тисяч людей, що повернулися на батьківщину для постійного проживання і висловили бажання отримати громадянство України, є не лише кричущим фактом дискримінації і порушення прав людини, але й фактором, який призводить до зростання напруженості в суспільстві. Щоб це не видавалось безпідставним, наведу приклади, які ілюструють дискримінацію людей через відсутність у них громадянства України:

1. Значна частина кримських татар (понад 2/3, а з урахуванням непрописаних ще більше) не має права брати участь у виборах депутатів всіх рівнів, оскільки згідно із Законом України «Про вибори...» брати участь у виборах і бути обраними мають право лише громадяни України.

Це було головним аргументом, через який кримські татари не брали участі у виборах депутатів та голів Рад всіх рівнів у 1995 році і це в той час, коли на сьогоднішній день у Криму на територіях сільських, селищних і районних Рад чисельність виборців кримських татар становить від 10 до 40%, а в окремих сільських Радах ще вище.

2. Кримським татарам відмовляють у прийомі на роботу в органи державної влади та управління (на державну службу) у зв'язку з тим, що Закон про державну службу України забороняє брати на роботу в ці органи громадян, які не мають громадянства України. Таких прикладів сотні.
3. Кримські татари позбавлені можливості брати участь у приватизації, оскільки сертифікати видаються лише громадянам України.
4. Почастішали відмови у прийомі документів від випускників середніх шкіл – кримських татар – у державні вищі та середні спеціальні навчальні заклади через відсутність у них громадянства України. При цьому їм рекомендують вступати до навчальних закладів на комерційній основі.
5. Дітям кримських татар при виповненні 16 років відмовляють у видачі паспорта громадянина України, пропонуючи замість цього оформлення посвідки на проживання в Україні.

Кількість людей, для яких ці проблеми актуальні, буде постійно зростати, оскільки за межами України, в місцях депортації, знаходиться ще біля 250 тисяч кримських татар, переважна більшість яких прагне повернутися на свою Батьківщину.

Меджлісом кримськотатарського народу, депутатами Верховної Ради Криму від фракції Курултай неодноразово надсилалися до постійних комісій Верховної Ради України, адміністрації Президента України та Кабінету Міністрів України конкретні пропозиції щодо розв'язання вказаної проблеми.

Ми гадаємо, що депортованим, які повернулися до Криму, слід оформляти не отримання громадянства України, а здійснювати відновлення їхнього громадянства України, до речі, так вирішено аналогічні питання у Російській Федерації, Туркменистані та Казахстані. Наприклад, згідно з п.2 ст.20 Закону РФ «Про громадянство Російської Федерації»:

«Колишні громадяни РФ, позбавлені громадянства без їхнього вільного волевиявлення на підставі Указу ПВР СРСР від 17 лютого 1967 року № 818, що втратив силу, чи на підставі інших Указів ПВР СРСР, вважаються відновленими в громадянстві РФ, якщо вони не заявлять про свою відмову від громадянства РФ».

Згідно із Законом Туркменистану «Про громадянство Туркменистану», ст.19:

«Туркмени, що проживають і народилися в інших державах, крім держав колишнього СРСР, мають право на спрощене отримання громадянства Туркменистану. Це право мають також особи, котрі постійно проживали на території Туркменистану, але були примусово виселені з його території або виїхали за його межі в результаті переслідувань з політичних або релігійних мотивів, а також їхні нащадки.

Громадянство таким особам надається за наявності їхнього бажання...»

Казахстан пішов ще далі і у своєму «Законі про громадянство Республіки Казахстан» в п.5 ст. 3 записав:

«Республіка Казахстан створює умови для повернення на її територію осіб, що вимушено залишили територію республіки в періоди масових репресій, примусової колективізації, внаслідок інших антигуманних політичних акцій, та їхніх нащадків, а також для казахів, що мешкають на території колишніх союзних республік».

Чи можливе застосування цих принципів у Законі про громадянство України відносно кримських татар? Так, оскільки кримські татари були депортовані з Криму у 1944 році не за їхньою волею. У 1954 році весь Крим увійшов до складу України, отже, все населення Криму,

що проживає у Криму, в тому числі, до 18 травня 1944 року, після переходу Криму до складу України автоматично стали громадянами України, якщо не оголосили про вихід з громадянства України. Кримські татари ж про це, як відомо, не оголосили і не оголосять.

Постійна Комісія Верховної Ради України у справах захисту прав людини, національних меншин та міжнародних відносин запросила нас, в тому числі і особисто мене, для участі в роботі групи з розробки проекту нової редакції Закону «Про громадянство України». На першому ж засіданні мною було запропоновано ст.18 Закону «Про громадянство України» викласти у такій редакції:

«Колишні громадяни України (особи, що проживають на території України в межах на день прийняття «Акту про проголошення незалежності України»), позбавлені громадянства або такі, що втратили його без їхнього вільного волевиявлення (необґрунтовано депортовані та репресовані), які не мали можливості одержати громадянство України, та члени їхніх сімей, вважаються відновленими у громадянстві України (від дня подачі заяви до органів внутрішніх справ в Україні або дипломатичних служб у державах за місцем проживання)».

В процесі подальшої роботи робоча група дійшла згоди, що вказаний принцип необхідно перенести до п. 2 ст. 2 Закону «Про громадянство України», і внесла у нього редакційні поправки.

Однак в останньому варіанті нової редакції проекту Закону України «Про громадянство України» текст ст. 2 п. 2 зазнав змін і тепер виглядає таким:

«Особи, що виїхали за кордон України, за умови, що вони не перебувають у громадянстві інших держав, народились або постійно проживали до виїзду за кордон на території, що входила до складу України на момент прийняття «Акту проголошення незалежності України», а також члени їхніх сімей (діти, онуки, чоловік/дружина) і не пізніше як до 31 грудня 1996 року виявили бажання стати громадянами України».

Як видно і не юристу, в такому варіанті спрощеного порядку оформлення громадянства для кримських татар і не передбачається, оскільки в ньому, як у діючому Законі про громадянство України, перша умова – вихід з громадянства держави проживання кримських татар. Тобто ця вимога, нормальна і необхідна умова для всіх держав, є абсурдною для держав – колишніх республік СРСР, а депортовані кримські татари проживають тільки у колишніх союзних республіках.

Але й такий варіант міг би влаштувати кримських татар, якби він був прийнятий Верховною Радою України. Проект, що за нашими даними, пройшов всю необхідну за регламентом процедуру, більше п'яти місяців, тобто досі не включений до порядку денного сесії. І це незважаючи на те, що ще 8 грудня 1995 року Комітет з економічних та соціальних прав ООН згідно зі статтями 16, 17 Пакту зробив такі зауваження Україні:

п.15 Комітет звертає увагу на труднощі, які відчувають члени груп, що перебувають у меншості, включаючи осіб кримськотатарської національності, що були депортовані десятиріччями раніше і зараз повертаються, щоб знову поселитися в Україні, на землі своїх предків. Комітет сподівається, що нездатність розв'язати питання громадянства для кримських татар не узгоджується із зобов'язаннями держави-учасника згідно з Пактом. Особливо Комітет стурбований тим, що послідовне виключення цих осіб з певних соціальних показників, таких як зайнятість і бідність, може позбавити їх користування економічними, соціальними та культурними правами. У зв'язку з цим він нагадує Положення ст.2, яка встановлює, що права, проголошені в Пакті, повинні здійснюватися без дискримінації будь-якого роду, в тому числі у зв'язку з національним чи соціальним походженням.

п.24 Комітет рекомендує, щоб громадянський статус (офіційне становище) членів меншин, що репатріюються, особливо кримських татар, був урегульований настільки швидко, наскільки можливо. Він рекомендує, щоб було вжито негайних заходів, аби повністю реінтегрувати їх в регіон і право на працю та адекватні стандарти життя, як визначено ст. 11.

Але й після цих рекомендацій такого авторитетного і високого органу, як Комітет ООН, Президія Верховної Ради України майже через 1,5 місяця, у січні 1996 року, при обговоренні питань, що підлягали включенню до порядку денного чергової сесії, не знайшла за необхідне включити це питання до порядку денного.

## **Прописка, житло, праця як регулятори свободи пересування**

*Ірина Прибиткова*

### **I. Паспортна система**

27 грудня 1932 року у Москві Голова ЦВК СРСР М.І.Калінін, Голова Раднаркому СРСР В.М.Молотов та секретар ЦВК СРСР А.С.Енукідзе підписують постанову 57/1917 «Про встановлення єдиної паспортної системи по Союзу РСР та обов'язкової прописки паспортів». Час обрано точно: треба було виявити, врахувати, розподілити на потоки залежно від соціального становища і закріпити за державними роботами мільйони селян, розкуркулених чи таких, що просто втекли із села від страхіть колективізації, непосильних хлібозаготівель та голоду. Треба вміло та своєчасно скористатися плодами перемоги, отриманої в процесі «корінного перелому», закріпити примусовий поділ суспільства на «будівників нового світу» та неблагонадійних. І кожен з них відтоді потрапляє під жорсткий контроль ОДПУ.

Положення про паспорти встановлює: «Всі громадяни Союзу РСР віком від 16 років, що постійно проживають у містах, робітничих селищах, що працюють на транспорті, в радгоспах та на новобудовах зобов'язані мати паспорти». Відтоді вся територія країни ділиться на дві нерівні частини: ту, де введено паспортну систему, і ту, де її немає. Вводиться обов'язкова прописка паспортів в органах міліції «не пізніше ніж 24 години після прибуття на нове місце проживання». Обов'язковою стає і виписка. В паспорті обов'язково вказується місце проживання та місце праці, проходження обов'язкової військової служби та перелік документів, на підставі яких видається паспорт. Підприємства та установи повинні вимагати від усіх, кого приймають на роботу, паспорти (або тимчасові посвідчення) та зазначати в них час вступу на роботу. Постанова доручає Головному Управлінню робітничо-селянської міліції при ОДПУ СРСР у десятиденний термін подати у Раднарком інструкцію про «проведення постанови».

Аналіз законодавчих документів радянської епохи свідчить, що більшість з них, зокрема тих, що регулювали корінні питання життя народу, ніколи повністю не публікувалися відкритим друком. Законодавство, що визначало правову норму для народу, мало дві частини і одна з них була гласною та відкритою для всіх громадян країни, інша ж, головна, мала секретний характер, оскільки вона диктувала державним організаціям, як саме слід розуміти закон та практично втілювати його в життя. Ось тому постанова Раднаркому СРСР 43 від 14 січня 1933 року затверджує «Інструкцію про видачу паспортів», що мала два розділи – загальний та секретний.

Секретний розділ інструкції про видачу паспортів в 1933 р. встановлював обмеження на видачу паспортів у режимних місцевостях для великого переліку груп населення. До режимних було віднесено Ленінград, Москву, включаючи 100-кілометрову смугу довкола міста, а дещо згодом і багато інших міст, а також населених пунктів в межах 100-кілометрової прикордонної смуги на заході СРСР. З українських міст до числа режимних було віднесено Київ, Одесу, Севастополь, Сталіно, Дніпропетровськ. В режимних місцевостях заборонялося видавати паспорти та проживати особам, в яких радянська влада схильна була бачити пряму чи опосередковану загрозу для свого існування. Під контролем міліції ці люди висилалися в інші місцевості країни протягом не більше як 10 днів.

Новоприбулі до режимних місцевостей зобов'язані були для прописки подавати окрім паспорта довідку про наявність житлової площі та документи, що засвідчують мету приїзду (запрошення на роботу, договір про вербування, довідку правління колгоспу про відпущення «у відхід» тощо). Якщо розмір житлової площі, на якій мав намір прописатися прибулий, виявляється меншим за встановлену санітарну норму (у Москві, наприклад, санітарна норма становила 4–6 кв. м у ґуртожитках і 9 кв. м у державних будинках), то йому відмовлялося у прописці.

Спочатку число режимних місцевостей було невеликим, на усі одразу ОДПУ не вистачало рук. До 1953 року режим було поширено на 340 міст, місцевостей та залізничних вузлів, на прикордонну зону вздовж всього кордону країни шириною від 15 до 200 км, а на Далекому Сході до 500 км.

Чим швидше зростало місто і більше споруджувалося промислових об'єктів, значна частина яких належала до військово-промислового комплексу, тим швидше відбувалось його переведення в «режимну місцевість». Таким чином, з точки зору свободи вибору місця проживання у власній країні, індустріалізація вела до швидкого примусового розділення території країни на великі та малі «зони».

Особливо принизливого закріплення зазнавало сільське населення. Згідно з постановою Раднаркому СРСР 57/1917 від 27 грудня 1932 року та 801 від 23 квітня 1933 року, в сільській місцевості паспорт видавався тільки в радгоспах та на територіях, оголошених «режимними». Решта громадян, що проживала в сільській місцевості, паспортів не отримала. Обидві постанови встановлювали тривалу, пов'язану з багатьма труднощами, процедуру отримання паспорта для жителів села, якщо вони хотіли звідти виїхати. Минали десятки років, змінювалися інструкції та положення з паспортної роботи, наркоми та міністри внутрішніх справ, керівники країни, але це рішення – основа закріплення селян за колгоспними роботами – зберігало свою силу.

В міру того, як селяни знаходили найменші щілини у паспортному законодавстві, намагаючись використати їх для втечі із села, уряд робив закон ще жорсткішим. Але селяни продовжували переїжджати із села в село в пошуках такого, звідки легше утекти в місто. У кожному випадку переїзд на постійне проживання з одної сільської місцевості в іншу в період 1933 рік – березень 1935 року був наче «легальним» способом втечі, який закон не забороняв.

Інструкція з паспортної роботи, введена в дію 14 лютого 1935 року наказом наркома внутрішніх справ СРСР Г.Ягоди, містила масу юридичних заковичок, зовні (за формою) суперечливих, але включених в документ свідомо, щоб дати представникам місцевої влади (від голови колгоспу чи сільради до начальника районного управління міліції) повну можливість для безмежного свавілля щодо пересічного колгоспника. Пункт 22 цієї інструкції перераховував необхідні для отримання паспорта документи, серед яких була і довідка підприємства або установи про роботу чи службу з обов'язковим зазначенням «з якого часу і в якості кого працює на даному підприємстві (установі)» особа, що бажає отримати паспорт.

Втеча в міста створювала видимість здобуття свободи, а для більшості втікачів надавала тимчасову відстрочку перед тим, як потрапити з сільської в міську кабалу. Тут вони одразу опинялися під гнітом «ударництва» та «трудових вахт», а якщо пробували тікати з підприємств, на які завербувалися, то потрапляли в категорію безправних «літунів» і підлягали адміністративному виселенню. Пошук кращого життя починався знову, вже в іншому місці, часто далеко від рідного села. Так «індустріалізація» посилювала процес виштовхування росіян, українців, білорусів в національні райони та «віддалені місця».

Паспортизація населення сприяла остаточному формуванню в СРСР системи розшуку та обліку тих людей, яких радянська влада зарахувала до розряду «злочинців» або вважала за потенційно небезпечних. Всю територію країни було охоплено нищпоренням, проте це маскувалося під «обліком руху населення». Наказ НКВС «230 сс» від 16 грудня 1938 року про покращення роботи кущових адресних бюро прямо зазначав, що вони створювалися для «покращення роботи міліції з розшуку злочинців», а не для обліку руху населення.

Інструкція про паспортну роботу 1935 року головними завданнями міліції у «дотриманні паспортного режиму» в СРСР визначала такі: недопускання проживання без паспортів та без прописки; недопускання прийому на роботу чи на службу без паспортів; очищення режимних місцевостей від «кримінальних, куркульських та інших антигромадських елементів, а також від осіб, не зв'язаних з виробництвом та працею»; взяття в нережимних місцевостях усього «куркульського, кримінального та іншого антигромадського елементу» на особливий облік.

Ширшала «індустріалізація» та завершувалася «суцільна колективізація», зростали міста, одні політичні процеси заступали інші, наростав державний терор та зростала кількість «злочинців», «літунів» та іншого «антигромадського елементу» і відповідно удосконалювалося нищпорення, збільшувалися картотеки кущових та центральних адресних бюро. Нормою ставало життя за чужими паспортами, їх підробка. Окрім власних сил міліція залучала до «підтримання паспортного режиму» двірників, сторожів, бригадміл, «сільських виконавців» та «довіренних осіб», як їх називали в документах міліції.

У 1940 році постановою № 1667 Раднаркомом СРСР від 10 вересня вводила нове положення про паспорти і нову інструкцію НКВС СРСР про його застосування. Нове положення розширює територію, на яку поширюється паспортизація, за рахунок районних центрів та населених пунктів, де розташовувалися МТС. Для колгоспників зближалася заповітна межа, за якою починається життя з паспортом. Міграція із сіл зростає. Проте на новому місці, влаштувавшись на роботу на підприємстві, колишні сільські жителі підпадають під дію указу від 26 червня 1940 року, який під страхом кримінального покарання забороняв самочинний відхід робітників та службовців з підприємств. «Лібералізація» паспортної системи насправді вилазила боком для тих, хто на неї клюнув. Здійснюється наче неперервне вимірювання схильності народу до втечі з різних місць, постійно та цілеспрямовано здійснюється переселення його та готується майбутнє зникнення сіл.

У грудні 1941 року вводиться кримінальна відповідальність (від 5 до 8 років таборів) для всіх працівників підприємств військової промисловості, що самочинно покинули їх: законом їх оголошують «дезертирами» і піддають судові військових трибуналів. Додатковими указами 1942 року це положення поширюється на робітників та службовців вугільної та нафтової промисловості, транспорту, на вільнонайманий штат працівників в таборах і колоніях НКВС СРСР, а також робітників та службовців окремих підприємств (наприклад, Магнітобуду). Так, в необхідних випадках, паспортна система доповнюється змінами трудового законодавства.

Постанова Радміну СРСР 2666-1124 від 21 жовтня 1953 року вводить нове положення про паспорти, що без особливих принципових змін діє до 1974 року. Селян по-старому тримають на паспортному гачку.



28 серпня 1974 року Постановою ЦК КПРС та Радміну СРСР «Про заходи щодо подальшого удосконалення паспортної системи в СРСР» приймається рішення про введення з 1976 року паспорта громадянина СРСР нового зразка. Нове Положення про паспортну систему 1976 року встановлювало, що «паспорт громадянина СРСР зобов'язані мати всі радянські громадяни, що досягли 16-річного віку». Видача та обмін нових паспортів мали проводитися з 1976 по 1981 рік.

Чому селян зрівняли у правах з рештою громадян країни через більш ніж 40 років по тому, як ввели паспортну систему в СРСР? Тому що саме такий час виявився потрібним для переробки народу на радянську спільність. Цей історичний факт і було зафіксовано в преамбулі Конституції СРСР, яку було прийнято 7 жовтня 1977 року: «В СРСР побудовано розвинуте соціалістичне суспільство... Це суспільство зрілих соціалістичних суспільних відносин, в якому на основі зближення всіх класів та соціальних верств, юридичної та фактичної рівності всіх націй та народностей, їх братської співпраці склалася нова історична спільність – радянський народ».

## II. Житлова система

У правовій системі більшості країн світу закріплене право на житло як одне з основних прав людини. Концепція права на житло, якщо це не тільки декларативний виклад принципу, означає, що суспільство має в цьому плані зобов'язання щодо особистості. В силу цього право на житло впливає на вибір мети житлової політики. У більшості розвинених країн при виробленні житлової політики враховуються не тільки зміни відносин житлової власності в цілому, але і врегулювання конкретних житлових ситуацій та покращення житлових умов окремих соціальних груп населення, у першу чергу, маргінальних.

Правова система як комплекс формальних санкцій, що регулюють поведінку громадян, тісно переплітається з житловою системою. Саме в житлових відносинах віддзеркалюються панівні правові норми – право на недоторканість житла, захист приватної власності, свободу пересування та зміну місця проживання.

Так, в СРСР система прописки, як атрибут всієї правової системи, у конкретному її втіленні виявилася тісно пов'язаною з житлом, зрослася з усією житловою системою і тривалий час визначала її розвиток. Тому будь-які зміни порядку реєстрації місця проживання так чи інакше відбиваються на механізмі функціонування всієї житлової системи в країні.

Житлова система – це підсистема суспільства, що реалізує процес забезпечення населення житлом. Якщо житлову систему розглядати за конкретними історичними періодами та державами, то зіткнемося з багатьма житловими моделями. Житлова модель – це житлова система, втілена в конкретних організаційних формах та структурах.

Історія радянської держави зв'язана, в основному, тільки з одним типом житлової системи, якому притаманне домінування інституту державного забезпечення населення житлом, проте на її базі існувало декілька моделей: у 1918-1920 рр. мала місце модель «житлового переділу», у 1929-1955 рр. домінувала модель «житлової піраміди»; у 1955-1989 рр. набула поширення модель «житлового конвеєра». Усі ці моделі близькі між собою за суттю, проте кожна з них має особливості, пов'язані з певною житловою політикою.

Житлова політика є складовою частиною політичної системи суспільства і виступає як один із розділів загальної політичної платформи будь-якої партії світу. Під житловою політикою розуміють як прямі впливи політичних структур на житлову систему, націлену на її збереження чи зміну, так і опосередкований вплив на неї інших політичних рішень.

Житловий політичний інститут має, як правило, дворівневу структуру: центральний та місцевий рівні. Зрідка зустрічається трирівнева структура – через взаємодію національних, регіональних та місцевих органів влади. Залежно від типу житлової системи центр ваги політичних рішень може перебувати або на рівні центральної влади, або місцевих органів.

У житлових системах з домінуванням інституту державного забезпечення житловий політичний інститут постає у вигляді гіпертрофованої влади центру з практично атрофованими функціями управління на місцях. І чим сильніша домінанта інституту державного забезпечення, тим менше влади у місцевих органів управління. Практично всі рішення приймаються «нагорі» і пізніше сприймаються на місцях, породжуючи уніфіковану житлову політику. Така житлова політика прагне «підім'яти» під себе житлову систему, цілком підпорядкувати її вольовим рішенням центру, нерідко ігноруючи природні необхідні умови її існування.

Для зрозуміння того, чому інститут державного забезпечення набув у радянській житловій системі домінуючого характеру, потрібно простежити процес його становлення і розвитку, починаючи з 1929 року. Домінантою житлової політики з того часу стає розселення робочої сили довкола промислових новобудов. Зміна мети житлової політики є логічним наслідком курсу на

прискорену індустріалізацію. За період 1929-1932 рр. побудовано 1500 підприємств, за 1933-1937 рр. – 4500, а за 1938-1940 рр. – 3000.

Для забезпечення роботи цих підприємств потрібна була величезна кількість робітників. Мобільною формою комплектування кадрів підприємств та будов стала створена на початку 30-х років державна система оргнабору робітників, за допомогою якої з села в місто було «перекачано» 18 млн. осіб. Їх потрібно розселити якомога швидше, і ось 30 січня 1929 року ЦВК та РНК СРСР затверджують Положення про заходи сприяння будівництву житла для робітників. Капіталовкладення в робітниче житлове будівництво зростають з року в рік, проте засобів для забезпечення робітникам нормальних житлових умов катастрофічно не вистачає: дається взнаки «ефект всмоктування» індустріалізації, що концентрує усі значні капітали та ресурси в промисловості, а людей – в містах.

З метою максимальної економії засобів на житлові потреби у містобудуванні береться курс на типове проектування житлових одиниць мінімальних стандартів. Поступово ліквідується інститут житлово-кооперативної власності.

Головним результатом житлової політики за 1929-1955 роки стало створення житлової моделі з гіпертрофним розширенням інституту державного забезпечення до масштабів всієї житлової системи і, отже, зведення усіх форм забезпечення до державної; відомче управління житловими ресурсами; повне закріплення населення країни за місцем проживання і місцем праці.

У 1930-1950 рр. повноправними власниками житлового фонду були відомства, що здійснювали житлове будівництво в рамках своїх виробничих програм для забезпечення трудовими ресурсами виробництва. Житловій системі було нав'язано економічну функцію примусу до трудової діяльності, залучення кадрів та закріплення їх на виробництві. Поступово відбулася переоцінка стимулів до праці, і у 70-90-ті роки житло стало одним з головних факторів привабливості того чи іншого виробництва.

З 1957 року почалося створення альтернативного центру для забезпечення потреб населення у житлі – місцевих органів управління. При місцевих Радах створюються відділи капітального будівництва, до функцій яких входила організація міського середовища, а також проведення єдиної житлової політики на підвідомчій території. Місцеві Ради наділяються усіма необхідними правами для здійснення локальної житлової політики і тим самим створюються умови для створення класичної технології інституту державного забезпечення житлом муніципального типу.

В результаті цих нововведень у 60-ті роки відбувається складна трансформація інституту державного забезпечення житлом, який розпався на дві частини, що функціонують за різними правилами: відомчу та територіальну. Перша з них починає діяти за законами інституту приватного підприємництва і перетворюється на житловий квазі-ринок. Територіальна частина інституту державного забезпечення набуває муніципальної форми суспільного житлового сектора. Саме це існування під єдиним «дахом» різних за своєю суттю інститутів створило об'єктивні передумови для внутрішнього конфлікту, а згодом і розпаду інституту державного забезпечення житлом у 60-80-х роках.

Головний стимул діяльності відомств у сфері житлового будівництва полягав у комплектуванні робітничих кадрів для своїх виробництв. В силу цього відомства перебували в стані гострої конкурентної боротьби за робочу силу, а довжина відомчої черги на отримання квартири була головним регулятором житлового квазі-ринку, з одного боку, а з іншого – припливу та утримання робітничих кадрів у кожному конкретному відомстві.

Інші цілі та функції були притаманні територіальній частині інституту державного забезпечення. У чергах на отримання житла при місцевих Радах стояли (і досі стоять) переважно маргінальні групи населення: пенсіонери, багатодітні сім'ї, інваліди праці та війни, працівники «нематеріальної» сфери, тобто люди, що гостро потребують соціального захисту та матеріальної підтримки держави. Тому метою місцевих Рад було, головним чином, забезпечення житлом саме цих груп населення. А це – класична функція інституту державного забезпечення муніципального типу в будь-якому суспільстві.

Пропагуючи нетоварний характер житла, низьку квартплату та безплатну роздачу квартир, радянська держава декларувала, що від організованих таким чином житлових відносин слід очікувати згладжування нерівності у забезпеченні житлом, компенсації нерівності в доходах, забезпеченні гарантій рівного доступу до житла, що у 1977 році і проголошувала нова Конституція СРСР (ст.44). Проте на початку 80-х років між декларативними цілями житлової політики та ідеологічною доктриною, з одного боку, і реальною житловою ситуацією, з іншого, утворився колосальний розрив.

70-80 роки відбулася поляризація населення за житловими умовами: на одному полюсі

зосередилися значні «надлишки» житла, на іншому – велика скрутність при зростанні житлових черг та збільшенні термінів очікування на нього до 12–15 років. Значного поширення набули такі явища, як протекціонізм, волонтаризм і пряма корупція при розподілі державного житлового фонду, а також нелегальний продаж державних квартир їхнім безпосереднім власникам, здача їх у найом за цінами, що суттєво перевищували квартирну плату, грошові угоди при обмінах тощо.

З прийняттям Постанови Ради Міністрів СРСР «Про продаж громадянам у особисту власність квартир у будинках державного та громадського житлового фонду» наприкінці 1988 року уряд країни, відмовившись частково від старої житлової системи у її незмінному вигляді, був змушений взяти курс на її трансформацію. Так було зроблено пролом у радянській ідеологічній доктрині про соціалістичне, а отже, державне житло. Окрім стирання колишніх стереотипів, приватизація вступає в конфлікт із системою прописки, яка обмежує свободу пересування та вибір місця проживання, створюючи тим самим економічний тиск в бік її лібералізації, а далі й повного скасування.

Концепція приватизації як ідея, по суті, стала для нашої країни новою житловою ідеологією. Перехід від тотально державного житла до тотально приватного володіння пропонується здійснити через єдиний освоєний нами механізм роздачі в надії на наступний «житловий переділ». Характерно, що не обговорюється найголовніше – механізм відтворення існуючої системи державного забезпечення: розподіл за чергами новозбудованого житла. А найсуттєвіше те, що ідея приватизації дуже міцно пов'язана із зменшенням дефіциту державного бюджету, а це означає, що в результаті, найшвидше, відновляться заходи фіскальні, адміністративні. У цій ситуації важко сподіватися на терплячі, послідовні, розраховані на тривалу перспективу кроки у перетворенні системи роздачі житла на розвинену ринкову систему. Сьогодні концепція приватизації розглядається як природна, і справа тут тільки за активно розроблюваними нормативними документами.

Отже, концепція приватизації в її нинішньому вигляді не передбачає перетворення житлової системи: на державних землях, з державними комунікаціями, з пропискою та іншими обмеженнями у багатоквартирних будинках буде існувати так звана приватна власність на житло?

### **III. Нормативні акти України з питань паспортної роботи**

Здобуття державності ставить Україну перед необхідністю розробки власного законодавства, що регулює усі сфери життєдіяльності її громадян. 8 жовтня 1991 року Верховна Рада України приймає Закон про громадянство України (1636 – ВР). Сьогодні він діє з тими змінами та доповненнями, що внесені Законами 2949-12 від 28.01.93; 103/94 – ВР від 14.07.94, 207/94 – ВР від 14.10.94.

26 червня 1992 року Верховна Рада України затверджує Положення про паспорт громадянина України та свідоцтво про народження (2503-12), а 2 вересня 1993 вносить до нього зміни і доповнення (3423/ХІІ), і його нова редакція стає документом, що регламентує роботу паспортної служби в країні. Окрім того, 28 жовтня 1993 року Указом Президента України 491/93 затверджується ще одне Положення «Про паспорт громадянина України для виїзду за кордон», яке зобов'язує Кабмін України забезпечити його видачу.

На основі цих двох положень Кабмін України 31 грудня 1993 року приймає Постанову 1086 про першочергові заходи для забезпечення видачі паспортів громадянина України. Вона передбачає створення в системі Міністерства внутрішніх справ паспортної служби на базі вже існуючих паспортних підрозділів, а також підрозділів віз та реєстрації. Основними завданнями паспортної служби органів внутрішніх справ було визначено:

- здійснення державної політики у питаннях паспортизації громадян;
- забезпечення видачі паспортів громадянам України;
- організація виконання законодавства з питань громадянства осіб, що постійно проживають в Україні;
- забезпечення видачі іноземним громадянам та особам без громадянства документів для в'їзду в Україну, перебування в Україні та виїзду з України;
- організація контролю за виконанням іноземними громадянами та особами без громадянства правил перебування в Україні чи транзитного проїзду через її територію;
- підготовка документів про видворення іноземних громадян та осіб без громадянства з України.

Ця Постанова зобов'язувала Міністерство внутрішніх справ подати до 1 квітня 1994 року Кабмінові України проект Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ. Таке Положення було розроблено та затверджено Постановою Кабміну 700 від 10 жовтня 1994 року.

Саме цей день можна вважати днем народження національної паспортної служби в Україні.

Офіційно паспортна служба органів внутрішніх справ є складовою частиною міліції громадської безпеки системи МВС. Відповідно до перелічених вище завдань, покладеними на неї, паспортна служба організує роботу, пов'язану з документуванням населення, пропискою та випискою, реєстрацією та обліком громадян за місцем проживання, здійснює контроль за виконанням громадянами та посадовими особами правил паспортної системи. У своїй діяльності паспортна служба керується Конституцією та Законами України, Указами та розпорядженнями Кабміну України, відповідними міжнародними договорами України, Положенням про паспортну службу 700 і, нарешті, нормативними актами МВС.

Окрім того до функцій паспортної служби належить розгляд клопотань та забезпечення оформлення громадянам України паспортів для виїзду за кордон і документів іноземцям для відвідання України та виїзду за її межі. Паспортна служба забезпечує також виконання законодавства про громадянство України; прийом громадян, оформлення та перевірку заяв, клопотань з питань громадянства та їх подання з відповідними висновками у Комісію при Президентові України з питань громадянства, а також вживає заходи для виконання її рішень.

На паспортну службу покладено обов'язки з формування банку даних про осіб, в'їзд яких в Україну небажаний з міркувань охорони громадського порядку, охорони здоров'я, захисту прав та законних інтересів громадян. Таку інформацію паспортна служба передає Міністерству закордонних справ та Держкордону.

Паспортна служба взаємодіє в межах своєї компетенції із зацікавленими міністерствами та відомствами, а також виконками місцевих Рад при вирішенні питань біженців та вимушених переселенців. Вона узагальнює практику використання нормативних актів, що регламентують паспортно-візову роботу і виконання вимог щодо громадянства України і вносить на цій основі пропозиції про розробку проектів актів законодавства, а також бере участь у цій роботі. Готує інформаційно-аналітичні документи щодо реалізації законодавства з питань паспортної системи, громадянства, виїзду громадян за кордон і в'їзду в Україну та правового статусу іноземців в Україні та надає їх відповідним державним органам.

І, нарешті, паспортна служба бере участь у міжнародній співпраці при вирішенні питань гуманітарного характеру та забезпечення громадянам України прав і свобод, а також реалізації міжнародних зобов'язань України в сфері контактів між людьми.

#### **IV. Висновки та пропозиції**

1. Обмеження права вибору місця проживання, пряме закріплення громадян за місцем проживання за допомогою прописки – усе це стало рисами радянської житлової системи, але не суттю житлової системи як такої. Це риси політичної радянської системи, що використовувала розмаїті важелі поневолення, а одним із головних, загальним і повсюдним, стала система житлових відносин. В той же час житлова система виконувала функцію заохочення: адміністративна система «нагороджувала» житлом тих, хто їй справно служив. В результаті житлові статуси стали жорстко корелювати із становищем на державній ієрархічній драбині.
2. У 1930-ті роки житлова система була «вбудована» в діючу економічну систему і стала її невід'ємною частиною. Житловій системі було нав'язано економічну функцію примусу до трудової діяльності, залучення кадрів та закріплення їх на виробництві. З переоцінкою стимулів до праці у 1970-1990 рр. житло стало одним з головних факторів привабливості того чи іншого виробництва. Використовуючи роздатний механізм, адміністративно-командна система стала вирішувати ті питання, які у 1930-1940 рр. вона вирішувала за допомогою прямих репресій.
3. Домінування інституту державного забезпечення породжене особливою ідеологією і закріплене тією особливою роллю, яку стала відігравати житлова система в економічній та політичній системі СРСР. Що стосується пропаганди про переваги соціалістичного, отже, державного, житла, яке роздають за чергою, то вона базувалася на трьох широко відомих міфах: про безплатність житла, яке роздається за чергою, що роздача житла приводить до рівномірного розподілу житлового фонду по різних соціальних групах; нарешті, про найнижчу у світі квартплату.
4. Щоб ліквідувати дефіцит житла, корупцію при його розподілі, стагнацію житлового будівництва та психологію прохача, треба змінити роль та місце інституту державного забезпечення в житловій системі і, отже, змінити саму житлову систему, її тип. Фокус житлової реформи має бути націленим на перетворення системи в цілому, а це можливо тільки за умов зміни існуючого розподільчого механізму. Концепція ж приватизації в її нинішньому вигляді не передбачає перетворення системи.

5. Прописка в країні повинна мати двоїстий характер: у тих секторах, де житло – товар і оплачується за реальними цінами, прописка повинна являти собою лише просту реєстрацію без жодних обмежень або зовсім скасована; у муніципальному ж секторі, де користування житлом здійснюється практично на безплатній основі, процес допуску до нього регулює муніципалітет, і, отже, прописка може носити характер дозволу.
6. Оскільки відомчий житловий фонд завжди призначався для залучення робітників та службовців на промислові об'єкти на той чи інший термін, можливо активізувати цю його функцію шляхом запровадження та розвитку орендних форм житла, яке надається за контрактом на певний час і за реальними ставками квартирної плати. А оскільки, як зазначалося вище, прописка в такому секторі повинна мати тільки реєстраційний характер, саме відомчий житловий фонд зможе забезпечити реальну рухливість працівників по території країни.
7. Ліквідація адміністративно-відомчих обмежень на свободу пересувань і норму зайнятої житлової площі, а також право успадкування житла та його якість, зроблять привабливими приватний та орендний сектори житлового фонду, в той час, як муніципальне житло поступово почне втрачати свою популярність. Тільки в цьому випадку можна говорити про формування нової житлової системи.
8. Право вільно пересуватися і вибирати собі місце проживання в межах кожної держави, право на працю і власний вибір роботи, а також право на житло закріплені в Загальній Декларації прав людини (1948) у статтях 13, 23 та 25. Цими правами наділена кожна людина, байдуже чи це представник корінного населення, чи біженець, переміщена особа, мігрант чи репатріант. Правовий статус останніх, їх права та обов'язки регламентує Закон України про біженців, Закон України про правовий статус іноземців, Закон України про громадянство України та ряд інших нормативних актів. Ті, хто приймає громадянство України і стає її постійним жителем, потрапляє у правовий простір країни, на них поширюється в цьому випадку дія усіх її законів, і як слухняні щодо закону громадяни вони зобов'язані дотримуватися їх букви та духу.

## **Щодо заміни прописки реєстрацією населення за місцем проживання**

*Володимир Шепель*

Безумовно, інститут прописки, який залишився нам у спадок від колишнього СРСР, обмежує права людини щодо пересування та вибору місця проживання в Україні і його необхідно скасувати та замінити реєстраційним обліком осіб, як це має місце в багатьох країнах світу. Але сьогодні полегшувати щодо утискуючого характеру прописки і ставити питання щодо її відміни немає потреби.

Верховна Рада України своїм рішенням вже доручила Урядові встановити порядок реєстрації населення за місцем проживання на території України і зараз здійснюються заходи щодо його реалізації. Сьогодні предметом дискусії є не прописка, а терміни її заміни. Але не можуть не викликати заперечення намагання без прогнозування ситуації знищити інститут прописки ще «вчора». При цьому такі пропозиції обґрунтовуються станом справ в інших країнах, де функціонує механізм реєстрації, але залишається поза увагою та обставина, що в тих же країнах є централізована автоматизована система обліку населення. Україна поки що не має державного реєстру населення, а за багато років свого існування інститут прописки перетворився чи не на єдиний ефективний засіб обліку населення та відстежування розміщення виробничих сил суспільства. Необхідно врахувати і ту ситуацію, що багато норм законодавства у нас ґрунтуються на інституті прописки. Можна припустити, що якщо вже сьогодні без огляду на цю обставину скасовується прописка і вводиться реєстрація населення, то вже сьогодні у значній кількості людей створюються значні труднощі при вирішенні питань громадянства, приватизації, військового обліку, соціально-побутового обслуговування, житлових проблем і т. ін.

На нашу думку, терміни запровадження реєстраційного обліку осіб необхідно встановлювати тільки після створення для населення передумов безболісної заміни інституту прописки. І всю увагу вчених, фахівців необхідно зосередити на законодавчому розв'язанні наявних вузлів. А перша передумова вже є – Уряд прийняв рішення про запровадження Єдиної державної автоматизованої системи обліку населення.

## ***Наш передрук***

Несподівано й трагічно, у розквіті сил, пішов із життя відомий колишній в'язень

ГУЛАГУ, правозахисник, редактор тижневика «Новое время» та квартальника «Российский бюллетень по правам человека», наш земляк, громадянин РФ Кронід Любарський.

Як данину пам'яті про нього подаємо з його квартальника за 1994 рік (вип.2) без перекладу дві статті (про паспортну систему та етнополітичні проблеми кримських татар), що мають відношення до тематики цього числа нашого бюлетеня та є ілюстрацією того, що правозахист і в Росії і в Україні хвилюють схожі проблеми.

*Редколегія.*

## **Паспортная система и система прописки в России**

*Кронид Любарский*

25 июня 1993 г. президент Б.Ельцин подписал принятый Верховным Советом Российской Федерации закон «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Статья 1 этого закона провозглашает:

*«В соответствии с Конституцией Российской Федерации и международными актами о правах человека каждый гражданин Российской Федерации имеет право на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации.»*

*Ограничение права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации допускается только на основании закона.*

*Лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации и законно находящиеся на ее территории, имеют право на свободу передвижения, выбор места жительства в пределах Российской Федерации в соответствии с Конституцией и законами Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.»*

Это означает, что в Российской Федерации отменяется существовавший в течение столь долгого времени режим прописки, находившийся в резком противоречии с ратифицированным Советским Союзом Пактом ООН «О гражданских и политических правах» (ст. 12). Точнее, прописка – регистрация по месту жительства – как в большинстве европейских стран, сохраняется, но она носит теперь не разрешительный, а уведомительный характер:

*«Регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации, Конституциями и законами республик в составе Российской Федерации» (ст. 3).*

Никто более не в праве отказать гражданину в регистрации на свободно избранном месте жительства. Такой отказ гражданин, в соответствии со ст. 9 Закона, вправе обжаловать в суде:

*«Действия или бездействие государственных или других органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и иных юридических и физических лиц, затрагивающие право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации, могут быть обжалованы гражданами в вышестоящий в порядке подчиненности орган, вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу либо непосредственно в суд».*

Закон этот должен был вступить в силу 1 октября 1993 года. Поскольку никаких законодательных актов, отменяющих это, не было опубликовано, следует полагать, что с 1 октября 1993 г. этот закон действует.

Разумеется, определенные ограничения на действие Закона были установлены в результате введения с 7 по 18 октября 1993 г. в Москве режима чрезвычайного положения. Однако речь шла именно об ограничении действия закона на определенной территории и в течение ограниченного времени. С прекращением действия указа о чрезвычайном положении эти ограничения автоматически потеряли силу. Фактически, однако, Закон этот в Российской Федерации не действует. На всей территории России по-прежнему органы милиции продолжают требовать от граждан выполнения разрешительных правил прописки.

Особенно обострилась ситуация в г. Москве, где мэр Москвы Ю.Лужков подписал распоряжение о введении в действие «Временного положения об особом порядке пребывания в городе Москве – столице Российской Федерации граждан, постоянно проживающих за

пределами России».

Согласно этому распоряжению, состоявшему из 27 пунктов, с 15 ноября в городе был введен «режим особого пребывания»: все граждане стран ближнего зарубежья, прибывшие в столицу более чем на сутки, обязаны зарегистрироваться и заплатить пошлину из расчета 10% российской минимальной зарплаты. Уклоняющимся от регистрации обещан штраф в размере 3-5 минимальных окладов, повторный штраф в 50 окладов и выдворение из Москвы – либо за собственный счет либо за счет столичного ГУВД.

Аналогичные меры были введены и мэром Санкт-Петербурга А.Собчаком и администрацией ряда других административных единиц. Все эти распоряжения находились в противоречии не только с федеральным законом о свободе передвижения, но и со ст.27 новой Конституции Российской Федерации (на момент издания указов мэров она существовала еще в виде проекта, но до голосования по этой Конституции оставался месяц):

*«Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства».*

Поскольку в отношении граждан СНГ действует договор, предусматривающий безвизовый характер их въезда в Россию, распоряжения обоих мэров не просто противозаконны, но и антиконституционны.

Остается надеяться, что с восстановлением нормального законопорядка в Российской Федерации после 12 декабря 1993 года закон «О праве на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства» беспрепятственно начнет действовать на всей территории страны.

Тем временем небесполезно бросить взгляд на историю российской паспортизации и ограничения свободы передвижения российских граждан.

### **Паспортная и легитимационная системы**

«Заслуга» изобретения паспортной системы принадлежит Германии, где она зародилась еще в XV веке. Нужно было каким-то образом отделить честных путешественников – торговцев и ремесленников от огромного числа бродяг, разбойников и нищих, скитавшихся по Европе. Этой цели и служил особый документ – паспорт, какового у бродяги, естественно, быть не могло. Время шло, и государства все более и более открывали для себя удобства, создаваемые паспортами. В XVII веке появились военные паспорта (Militarpass) для воспрепятствования дезертирству, чумные паспорта (Pestpass) для путешественников из зачумленных стран, особые паспорта для евреев, учеников-ремесленников и т. п.

Своего апогея паспортная система достигла в конце XVIII – начале XIX в., особенно во Франции, где она была введена в эпоху революции. Именно с укреплением паспортной системы и возникло понятие «полицейского государства», в котором паспорта используются и для контроля за передвижением граждан, и для надзора за «неблагонадежными».

Европейским государствам понадобилось менее века, чтобы понять, что паспортная система – не благо, а тормоз развития, прежде всего – экономического. Поэтому уже в середине XIX в. ограничения паспортной системы начинают ослабляться, а затем вообще отменяются. В 1850 г. на Дрезденской конференции были резко упрощены паспортные правила на территории германских государств, а в 1859 г. к этому соглашению примкнула и Австрия. В 1865 и 1867 гг. паспортные ограничения в Германии были практически отменены. Паспортные ограничения были уничтожены поэтапно также в Дании – в 1862 и 1875 гг., в Испании – в 1862 и 1878 гг., в Италии – в 1865 и 1873 гг. Дальнейшее развитие практически всех других европейских государств шло в том же направлении.

Таким образом, в XIX в. (а в Англии еще ранее) в европейских государствах на смену паспортной возникла так называемая легитимационная система, по которой не установлено обязанности гражданина иметь какой-то определенный вид документа, но в случае необходимости личность его может быть удостоверена любым способом. При легитимационной системе обладание паспортом – это право, а не обязанность (оно становится обязанностью лишь при выезде гражданина за границу).

В Соединенных Штатах паспортная система не существовала никогда, не говоря уже о прописке. Граждане США знают только иностранный паспорт. Внутри страны личность гражданина может быть удостоверена любым документом, чаще всего – водительскими правами. Это классический пример легитимационной системы.

### **Паспортная система в дореволюционной России**

Первые зачатки паспортной системы в России стали появляться в Смутное время – в виде «проезжих грамот», вводимых главным образом с полицейской целью. Однако подлинным

творцом этой системы в России стал Петр I, указом от 30 октября 1719 г. введший «проезжие грамоты» в общее правило в связи с установленными им рекрутской повинностью и подушной податью. Лица, не имевшие при себе паспорта или «проезжей грамоты», признавались за «недобрых людей» или даже «прямых воров». В 1763 г. паспорта получили и фискальное значение как средство сбора паспортных пошлин (за годовой паспорт взималось 1руб. 45коп. – по тем временам немалая сумма).

Кабальность паспортной системы, с петровских времен лишь усложнявшейся и «совершенствовавшейся», ощущалась все тяжелее, особенно после отмены крепостного права и других реформ Александра II. Однако, лишь 3 июня 1884 г. по инициативе Государственного Совета было принято новое «Положение о видах на жительство». Оно несколько облегчало ограничения паспортной системы.

По месту жительства никто не обязан был иметь паспорт, и выборка его была необходимой лишь при выезде далее, чем на 50 верст и дольше, чем на 6 месяцев (исключение было сделано лишь для фабричных и заводских рабочих и жителей местностей, объявленных на положении чрезвычайной или усиленной охраны; для них паспорта были безусловно обязательны). Хотя на практике паспорт для выезда получить было несложно, но сама необходимость испрашивать предварительное разрешение на отлучку и принципиальная возможность отказа, безусловно, были обременительными и унижительными. В 1897 г. это «Положение» было распространено на всю Российскую Империю, кроме Польши и Финляндии.

Именно это несомненно недемократическое «Положение» вызвало резкую критику В.Ленина. В статье «К деревенской бедноте» (1903 г.) он писал:

*«Социал-демократы требуют для народа полной свободы передвижения и промыслов. Что это значит: свобода передвижения?.. Это значит, чтобы в России были уничтожены паспорта (в других государствах давно уже нет паспортов), чтобы ни один урядник, ни один земской начальник не смел мешать никакому крестьянину селиться и работать, где ему угодно. Русский мужик настолько еще закрепощен чиновником, что не может свободно перевестись в город, не может свободно уйти на новые земли. Министр распоряжается, чтобы губернаторы не допускали самовольных переселений: губернатор лучше мужика знает, куда мужику идти! Мужик – дитя малое, без начальства и двинуться не смеет! Разве это не крепостная зависимость? Разве это не надругательство над народом?..»*

Существенные изменения в сторону либерализации были внесены в паспортную систему лишь после революции 1905 года. Указом от 8 октября 1906 года был уничтожен ряд ограничений, существовавших для крестьян и других лиц бывших податных сословий. Местом постоянного жительства для них стало считаться не место прописки, а место, где они живут. Стало возможным избирать это место свободно.

### **Легитимационный период в РСФСР и СССР**

Право человека на свободный выбор места жительства принадлежит к числу основных и должно быть признано естественным правом. Это право зафиксировано в ст. 13 п.1 Всеобщей Декларации прав человека и в ст. 12 п.1 Международного пакта о гражданских и политических правах, который с 1976 г. вступил в силу и, следовательно, имел на территории Советского Союза статус закона. В последнем документе это право формулируется так: «Каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит в пределах этой территории право на свободное передвижение и свободу выбора места жительства».

Тщетно было бы, однако, искать какой-либо советский законодательный акт, который бы если не гарантировал, то хотя бы декларировал это право. Не было права свободного выбора места жительства и в последней Конституции СССР от 7 октября 1977 г., где не забыто даже «право на пользование достижениями культуры», хотя эта Конституция была принята уже после вступления в силу упомянутого Пакта и должна была быть с ним согласована.

Тем более отсутствовало упоминание об этом праве в предыдущих советских конституциях: Конституции СССР от 5 декабря 1936 г. и Конституции РСФСР от 10 июля 1918 г. В Конституции же СССР от 31 января 1924 г. вообще отсутствует раздел о каких бы то ни было правах граждан, хотя, например, деятельности ОГПУ посвящена целая глава (даже не статья!). Такая забывчивость советских конституций, конечно же, не случайна. Посмотрим, как на практике осуществлялось процитированное выше требование «социал-демократов» – ленинцев о предоставлении «для народа полной свободы передвижения и промыслов».

Сразу по установлении советской власти паспортная система была отменена, однако уже весьма скоро была сделана первая попытка ее восстановления. Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 25 июня 1919 г. были введены обязательные «Трудовые книжки», которые, так не называясь, фактически были паспортами. Это было частью политики борьбы с так называемым «трудовым



дезертирством», неизбежным в условиях разрухи и голода на территории РСФСР. IX съезд РКП (б), состоявшийся в марте-апреле 1920 г., откровенно разъяснил эту политику в своей резолюции:

*«Ввиду того, что незначительная часть рабочих, в поисках лучших условий продовольствия... самостоятельно покидает предприятия, переезжает с места на место... съезд одну из насущных задач советской власти... видит в планомерной, систематической, настойчивой, суровой борьбе с трудовым дезертирством, в частности, путем опубликования штрафных дезертирских списков, создания из дезертиров штрафных рабочих команд и, наконец, заключения их в концентрационный лагерь».*

Трудовые книжки были особо мощным средством прикрепления рабочих к месту еще и потому, что они единственные давали право на получение по месту работы продовольственных карточек, без чего жить было просто нельзя.

Окончание гражданской войны и переход к нэпу не могли не привести к смягчению положения. В условиях жесткой закрепленности рабочей силы за предприятиями проведение в жизнь новой экономической политики было бы невозможным. Поэтому, начиная с 1922 года, наблюдалось резкое изменение в отношении советской власти к паспортной системе, позволявшее думать, что заявленные Лениным программные требования действительно принимаются всерьез.

Законом от 24 января 1922 г. всем гражданам Российской Федерации было предоставлено право свободного передвижения по всей территории РСФСР. Право свободного передвижения и поселения было также подтверждено в ст.5 Гражданского кодекса РСФСР. Отсюда вполне естественным был переход к легитимационной системе, что и было сделано декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 20 июля 1923 г. «Об удостоверении личности». Ст.1 этого документа воспрещала требовать от граждан РСФСР обязательное предъявление паспортов и иных видов на жительство, стесняющих их право передвигаться и селиться на территории РСФСР. Все эти документы, а также трудовые книжки, аннулировались. Граждане, в случае необходимости, могли получить удостоверение личности, однако это было их правом, но не обязанностью. Никто не мог понуждать гражданина получать такое удостоверение.

Положения декрета 1923 г. были конкретизированы в постановлении СНК РСФСР от 27 апреля 1925 г. «О прописке граждан в городских поселениях» и в постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 18 декабря 1927 г. Согласно этим постановлениям, как прописка, то есть регистрация в органах власти по месту жительства, так и любой иной официальный акт могли быть произведены по документам любого вида: расчетной книжки с места службы, профсоюзного билета, актовой выписки о рождении или браке и т.п. Хотя система регистрации по месту жительства (прописка) существовала, однако сама множественность пригодных для этого документов исключала возможность использования прописки для прикрепления гражданина к определенному месту жительства. Таким образом, легитимационная система, казалось бы, восторжествовала на территории СССР, и Малая Советская энциклопедия 1930 г. могла в статье «Паспорт» с полным правом написать:

*«ПАСПОРТ – особый документ для установления личности и права его предъявителя на отлучку из места постоянного жительства. Паспортная система была важнейшим орудием полицейского воздействия и податной политики в так называемом полицейском государстве... Советское право не знает паспортной системы».*

### **Введение в СССР паспортной системы**

Однако «легитимационный» период в советской истории оказался столь же кратким, как и период нэпа. Начавшиеся на рубеже 20-х и 30-х гг. индустриализация и массовая насильственная коллективизация села проводились при огромном сопротивлении народа. Особо сильное сопротивление оказывало крестьянство, которое бежало из вымирающих и разоренных от голода сел в города. Намеченные мероприятия могли быть проведены только фактическим введением принудительного труда, невозможного при легитимационной системе. Поэтому 27 декабря 1932 г., через 20 лет после написания процитированных выше ленинских слов, ЦИК и СНК СССР издали постановление, которым в СССР вводилась паспортная система и обязательная прописка паспортов. Под постановлением стояли подписи М.Калинина, В.Молотова и А.Енукидзе.

Полицейский характер вводимой системы явствовал уже из самого текста постановления, где причины введения паспортной системы разъяснялись так:

*«В целях лучшего учета населения городов, рабочих поселков, новостроек и разгрузки этих населенных мест от лиц, не связанных с производством и работой в учреждениях и*

*школах и не занятых общественно-полезным трудом... а также в целях очистки этих населенных мест от укрывающихся кулацких, уголовных и иных антиобщественных элементов...». «Укрывающиеся в городах кулацкие элементы» – это и есть «беглые» крестьяне, а «разгрузка» городов от «не занятых общественно-полезным трудом» – это принудительные направления в места, где ощущается острая нехватка рабочей силы.*

Главной особенностью паспортной системы 1932 г. было то, что паспорта вводились только для жителей городов, рабочих поселков, совхозов и новостроек. Колхозники были лишены паспортов, и это обстоятельство сразу ставило их в положение прикрепленных к месту жительства, к своему колхозу. Уехать в город и жить там без паспорта они не могли: согласно п. 11 постановления о паспортах такие «беспаспортные» подвергаются штрафу до 100 руб. и «удалению распоряжением органов милиции». Повторное нарушение влекло за собой уголовную ответственность. Введенная 1 июля 1934 г. в УК РСФСР 1926 г. статья 192а предусматривала за это лишение свободы сроком до двух лет.

Таким образом, для колхозника ограничение права свободы места жительства было абсолютным. Не имея паспорта, он не мог не только выбрать, где ему жить, но даже покинуть место, где его застигла паспортная система. «Беспаспортный», он легко мог быть задержан где угодно, хоть в транспорте, увозящем его из села.

Положение «паспортизированных» жителей города было несколько лучшим, но не многим. Передвигаться по стране они могли, но выбор постоянного места жительства был ограничен необходимостью прописки, причем паспорт стал единственно допустимым для этого документом. При приезде на выбранное место жительства, даже при перемене адреса в пределах одного населенного пункта, паспорт должен был быть сдан на прописку на протяжении 24 часов. Прописанный паспорт был необходим и при приеме на работу. Таким образом, механизм прописки стал мощным инструментом регулирования расселения граждан по территории СССР. Разрешая или отказывая в прописке, можно эффективно влиять на выбор места жительства. Проживание без прописки каралось штрафом, а при рецидиве – исправительно-трудовыми работами на срок до 6 месяцев (уже упомянутая ст. 192а УК РСФСР).

При этом также колоссально возросли возможности контроля за гражданами, резко облегчился механизм полицейского сыска: возникла система «всесоюзного розыска» через сеть «паспортных столов» – специальных справочных центров, созданных в населенных пунктах. Государство готовилось к «большому террору».

Большая Советская Энциклопедия 1939 года, «забыв» о том, что 9 лет до того писала энциклопедия малая, уже заявила вполне откровенно:

*«ПАСПОРТНАЯ СИСТЕМА, порядок административного учета, контроля и регулирования передвижения населения посредством введения для последнего паспортов. Советское законодательство, в отличие от буржуазного, никогда не вуалировало классовую сущность своей П.с, пользуясь последней в соответствии с условиями классовой борьбы и с задачами диктатуры рабочего класса на разных этапах строительства социализма».*

Паспортную систему начали вводить с Москвы, Ленинграда, Харькова, Киева, Минска, Ростова-на-Дону, Владивостока и в течение 1933 г. распространили на всю территорию СССР. В последующие годы она неоднократно дополнялась и совершенствовалась, наиболее значительно – в 1940 г.

### **Закрепление по месту работы**

Однако даже такая паспортная система не обеспечивала для рабочих и служащих столь же прочной закрепленности, как для колхозников. Нежелательная «текучесть» кадров сохранялась. Поэтому в том же 1940 году паспортная система была дополнена целой серией законодательных актов, закрепляющих рабочих и служащих по месту работы.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1940 г. был запрещен самовольный уход рабочих и служащих из государственных, кооперативных и общественных предприятий, а также самовольный переход с одного предприятия или учреждения на другое. За самовольный уход устанавливалось уголовное наказание: от 2-х до 4-х лет заключения. Для создания круговой поруки директора предприятий и начальники учреждений, принявшие на работу такого «самовольно ушедшего» работника, также предавались суду.

Через месяц, 17 июля 1940 г., Указом Президиума Верховного Совета уголовная ответственность за самовольный уход с работы была распространена также на трактористов и комбайнеров МТС. Указ Президиума ВС СССР от 19 октября 1940 г. установил уголовную ответственность инженеров, техников, мастеров и квалифицированных рабочих за отказ подчиниться решению администрации о переводе их с одного предприятия на другое: теперь эти

категории лиц могли в любое время быть переселены насильственно в любое место и поставлены на любую работу (в пределах их квалификации). В последние дни этого же года, 28 декабря, Указ ПВС СССР прикрепил к школам ФЗО, ремесленным и железнодорожным училищам их учащихся, установив за самовольный уход из школы заключение в трудовую колонию на срок до 1 года. Даже детская хитрость – вести себя плохо, чтобы директор сам тебя исключил – не помогала. За такое поведение был также предусмотрен 1 год трудовой колонии.

Теперь закрепление было полным. Практически никто в СССР уже не мог выбирать по своему желанию ни места жительства, ни места работы (вспомним ленинское «передвижение и промыслы»). Исключение составляли лишь немногочисленные лица «свободных» профессий да партийно-государственная элита (хотя, пожалуй, для нее-то закрепление было подчас еще более полным: через партийную дисциплину).

Перечисленные указы отнюдь не были мертвыми. Судебная статистика не публиковалась, однако по разным неофициальным оценкам число осужденных по этим указам составляет от 8 до 22 миллионов человек. Даже если верна минимальная цифра, количество все равно впечатляющее.

Стоит отметить особо следующую деталь: согласно утверждению первого из этой серии указов, инициатива принятия закрепляющего тружеников закона принадлежит ВЦСПС – организации, долженствовавшей стоять на страже интересов трудящихся.

Уголовная ответственность за самовольный уход с работы была отменена только через 16 лет, Указом ПВС СССР от 25 апреля 1956 г., хотя после смерти И.Сталина перечисленные выше законы практически мало применялись. Известен, впрочем, рецидив применения этих законов в связи с насильственным направлением граждан на целину.

### **Паспортная система после смерти Сталина**

Если прикрепленность к месту посредством такой своеобразной системы «трудового законодательства» после смерти И.Сталина ослабла, то в отношении паспортной системы никаких принципиальных изменений не произошло. Новое «Положение о паспортах» было утверждено Советом Министров СССР постановлением от 21 октября 1953 г., однако оно во всех основных чертах подтвердило уже установившуюся паспортную систему, отличаясь от нее лишь в деталях.

Был несколько расширен список местностей, где граждане были обязаны иметь паспорта. Кроме городов, районных центров и поселков городского типа паспорта вводились по всей территории прибалтийских республик, Московской области, ряда районов Ленинградской области и в пограничных районах СССР. Жители большей части сельских местностей по-прежнему были лишены паспортов и не могли без них покидать место жительства более чем на 30 дней. Но и при кратковременном выезде, например, служебной командировке, требовалось получение специальной справки в сельсовете.

Для паспортизованных граждан был сохранен режим прописки. Прописке подлежали все лица, сменившие место жительства хотя бы временно, на срок выше 3 суток. Вводилось понятие временной прописки (при сохранении постоянной по месту жительства). Паспорт во всех случаях должен был быть сдан на прописку в суточный срок и прописан в городах не позднее 3 суток со дня прибытия, а в сельских местностях – не позднее 7 суток. Постоянно прописаться можно было только при наличии штампа о выписке с предыдущего места жительства.

Важным новым ограничением было введение в текст «Положения» так называемой «санитарной нормы», когда необходимым условием прописки являлось наличие в данном жилище некоего минимума жилплощади на каждого жильца. Норма эта была разной в разных городах. Так, в РСФСР и в ряде других республик она равнялась 9 кв.м., в Грузии и Азербайджане – 12 кв.м., на Украине – 13,65 кв.м. Были различия и внутри одной республики. Так, в Вильнюсе норма была повышена по сравнению со всей Литвой и составляла 12 кв.м. В Москве, напротив, норма была понижена: 7 кв.м. Если площадь была ниже указанных норм, прописка не разрешалась.

Любопытно, что для прописки и для регистрации гражданина на «улучшение» жилплощади нормы были разные. Так, гражданин мог просить о новой жилплощади в Москве только если на каждого жильца приходилось не более 5 кв.м., в Ленинграде – 4,5 кв.м., в Киеве – 4 кв.м.

В условиях хронического недостатка жилплощади «санитарная норма» стала действенным инструментом регулирования размещения населения. Жилья всегда не хватало, и отказывать в прописке было очень просто. Лица, которым было отказано в прописке, обязаны были в трехдневный срок покинуть населенный пункт. Об этом им объявлялось в милиции под расписку.

Разумеется, сохранена была и уголовная ответственность за нарушение паспортного

режима. Статья 192а УК РСФСР не претерпела изменений. Введены были и административные наказания должностных лиц за прием на работу лиц без прописки (штраф до 10 руб.), управдомов, комендантов общежитий, домовладельцев и т.п. за допущение проживания без прописки (штраф до 100 руб., а в Москве – до 200 руб.) и т.д. Все эти лица при повторных нарушениях попадали также под действие ст. 192а УК РСФСР.

Позднее, с введением новых уголовных кодексов (в 1959-1962 гг. в разных республиках), мера наказания за нарушение паспортного режима была изменена. Проживание без паспорта или без прописки стало теперь караться лишением свободы на срок до 1 года или исправительно-трудовыми работами на тот же срок, или же штрафом. При этом необходимым условием стало не менее чем трехкратное нарушение паспортных правил (в первый и во второй раз нарушения карались административно – штрафом). Некоторое смягчение выразилось в том, что лица, попустительствующие нарушениям паспортного режима, отныне стали подвергаться только административно налагаемому штрафу. Уголовная ответственность для них отменялась.

Поскольку по обвинениям такого рода легко было сфабриковать уголовные дела, они часто использовались для преследования инакомыслящих, а особенно бывших политзаключенных, юридическое положение которых было особенно уязвимо. Из наиболее известных примеров можно указать на осуждение Анатолия Марченко на 2 года лагерей в 1968г. и Иосифа Бегуна на 3 года ссылки в 1978г. Первый был арестован сразу после написания им открытого письма в поддержку Пражской весны, второй – около здания, где шел суд над Ю.Орловым. Оба эти бывшие политзаключенные были формально осуждены за нарушение паспортного режима.

### **«Режимные города»**

Кроме основных положений, заключавшихся в «Положении о паспортах», были приняты еще многочисленные постановления, ограничивающие свободу поселения. Появилось понятие так называемых режимных городов, где прописка регулировалась особенно строго. К их числу относились Москва, Ленинград, столицы союзных республик, крупные промышленные и портовые центры (Харьков, Одесса и т.п.). Принято было постановление о прекращении строительства в этих городах новых фабрик и заводов, чтобы, в дополнение к административным мерам, уменьшить тягу населения в крупные центры. Но главным регулирующим методом оставались по-прежнему административные ограничения.

В Москве, например, исполком Моссовета принял 23 марта 1956 г., через месяц после XX съезда КПСС, постановление № 16/1 об усилении паспортного режима в г.Москве. Через два года, в июне 1958 г., на ту же тему было принято новое постановление. Оно требовало от органов МВД усилить уголовное преследование нарушителей паспортного режима, выявлять и высылать из Москвы, аннулируя их прописку, лиц, «уклоняющихся от общественно-полезного труда», не разрешать, даже внутри Москвы, проживать не по месту постоянной прописки и т.д. От Министерства обороны требовалось не направлять в Москву демобилизованных военнотружеников. От Министерства высшего и среднего специального образования СССР – распределять в Москву молодых специалистов только из числа уже проживающих в Москве. Предусматривался и ряд других мер.

Аналогичные постановления были приняты и в других городах. 25 июня 1964 г. особый статус Москвы был закреплен даже специальным постановлением Совета Министров СССР № 585, на основе которого было утверждено «Положение о прописке и выписке населения в г. Москве».

Секретные инструкции, разосланные во исполнение этих постановлений в ведающие пропиской органы МВД, практически запретили прописку новых лиц в режимных городах. Однако, так как вскоре ход естественного развития этих городов привел к несоответствию между спросом и предложением рабочей силы, была введена система «лимитов прописки». Отдельные предприятия получали право прописать в данном городе (например, в Москве) определенное число лиц в течение года в пределах установленной квоты. В огромном большинстве это были предприятия военной промышленности либо просто имеющие военное назначение, однако встречались и забавные исключения из этой закономерности. Так, в Москве стали прописывать рабочих-строителей ввиду нехватки рабочих рук на стройках столицы. Другое неожиданное исключение составляли дворники. Забегая вперед, отметим, что в перестроечное время систему «лимитов» пытались отменить (не отменяя самих ограничений на прописку). Результат был предсказуем: «лимиты» вновь потихоньку появились, сначала для «Метростроя», а потом и для других организаций.

Перевод Москвы и других крупных городов в разряд «режимных» быстро привел к патологическому искажению структуры рабочей силы не только в самих этих центрах, но и на периферии, где таких ограничений не было. Москвичи-специалисты, в особенности молодые

специалисты – выпускники вузов, стали пытаться любыми средствами остаться в Москве, понимая, что, однажды уехав, более они туда не вернуться. Ст.306 Гражданского кодекса устанавливала, что при отъезде лица с места постоянной прописки на срок более 6 месяцев оно автоматически теряет право на эту прописку (за исключением так называемого «бронирования» площади при выезде за границу или при вербовке в районы Крайнего Севера). В результате периферия стала быстро ощущать недостаток квалифицированных специалистов, которые могли бы туда приехать, не будь они скованы боязнью навсегда потерять Москву или другой крупный центр.

Целью введения системы «режимных городов» было, по-видимому, прежде всего стратегическое рассредоточение населения, предотвращение появления мегаполисов. Второй целью было справиться с серьезным жилищным кризисом в городах. Третьей – последней по счету, но не по важности – было установление контроля за нежелательными элементами в городах-«витринах», посещаемых иностранцами.

Такой контроль был впервые введен еще в сталинский период, в 30-е годы, когда неопубликованные инструкции ввели ограничения для лиц, отбывших заключение по печально известной статье 58 УК РСФСР (а в ряде случаев и для членов их семей), а также отбывших наказание за тяжкие преступления (хотя бы и не политические). Однако главным объектом, на который были направлены эти инструкции, были жертвы 58-ой статьи. Возникло до сих пор сохранившееся в русском языке понятие 101-го или 105-го километра (помните, в «Поэме без героя» у Ахматовой – «стопятницы»): ближе этого расстояния к Москве и другим крупным центрам упомянутым лицам селиться было воспрещено. Поскольку все же естественная тяга к родным, оставшимся в городах, да и просто к культурным центрам побуждала людей селиться как можно ближе к ним, вскоре вокруг Москвы, Ленинграда и других городов образовались целые пояса, населенные бывшими лагерниками, которые в те времена в СССР насчитывались миллионами.

Освободившиеся из лагерей получали паспорта как все прочие граждане, и необходимо было их как-то выделить из общего ряда, чтобы контролировать их расселение. Это было сделано с помощью системы шифров. Паспорт имел двухбуквенную серию и числовой номер. Буквы серии составляли особый шифр, хорошо известный работникам паспортных столов и отделов кадров предприятий, хотя сам владелец паспорта ни о чем не догадывался (система шифров была секретной). По шифру можно было судить не только о том, был ли владелец паспорта в заключении или нет, но и о причине заключения (политическая, хозяйственная, уголовная статья и т.д.). Инструкции 50-х гг. расширили и усовершенствовали систему контроля над нежелательными элементами. К их числу отнесены были новые категории граждан, среди них особое место заняли так называемые «тунеядцы».

### **«Реформы» 70-х годов**

В таком виде паспортная система и система прописки просуществовали до 70-х гг. В 1970 г. возникла небольшая лазейка для непаспортизированных, приписанных к земле колхозников. В принятой в этом году «Инструкции о порядке прописки и выписки граждан исполкомами сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся», утвержденной приказом МВД СССР, была сделана внешне незначительная оговорка: «В виде исключения разрешается выдача паспортов жителям сельской местности, работающим на предприятиях и в учреждениях, а также гражданам, которым в связи с характером выполняемой работы необходимы документы, удостоверяющие личность».

Этой оговоркой и стали пользоваться все те – особенно молодежь, – кто любыми средствами готов был бежать из разоренных деревень в мало-мальски обеспеченные города. Но лишь в 1974 г. началась поэтапная законная отмена крепостного права в СССР.

Новое «Положение о паспортной системе в СССР» было утверждено постановлением Совета Министров СССР от 28 августа 1974 г. за № 677. Самое существенное отличие его от всех предыдущих постановлений – это то, что паспорта стали выдавать всем гражданам СССР с 16-летнего возраста, впервые включая и жителей села, колхозников. Полная паспортизация началась, однако, лишь 1 января 1976 г. и закончилась 31 декабря 1981 г. За шесть лет в сельской местности было выдано 50 миллионов паспортов.

Тем самым колхозники были хотя бы уравнены в правах с жителями городов. Однако самый режим прописки новое «Положение о паспортах» оставило практически неизменным. Чуть более либеральными стали сроки. Так, при поселении на срок менее 1,5 месяцев стало возможным жить без прописки, но с обязательной записью в домовую книгу (ведшейся в СССР на каждое жилое строение). Различие здесь состояло в том, что для такой записи не требовалось специального разрешения властей. Срок сдачи документов на прописку увеличился от 1 до 3

суток. Лица, которым отказано в прописке, теперь должны были покинуть данный населенный пункт не в 3, а за 7 дней.

Все прочее осталось без изменений, включая уголовную ответственность за нарушение правил прописки. «Положение» также впервые открыто зафиксировало ранее существовавшие инструкции об особом режиме пограничных районов: для прописки в них стало необходимо получать в органах МВД специальное разрешение еще до въезда в этот район. Это, правда, практиковалось и ранее, но в открытой печати не объявлялось.

Одновременно с новым «Положением о паспортной системе» Совет Министров СССР принял постановление «О некоторых правилах прописки граждан» (№ 678 от 28 августа 1974 г.). Первые четыре пункта этого постановления были опубликованы, следующие шесть имели гриф «не для печати».

В опубликованной части постановления основным был первый пункт, несколько смягчающий ограничения на прописку. В этой части постановление разрешало прописку в городах и поселках городского типа целой категории граждан, независимо от того, удовлетворяет площадь санитарной норме или нет. Так, было разрешено прописывать мужа к жене и наоборот, детей к родителям и наоборот, братьев и сестер – друг к другу, демобилизованных из армии – на жилплощадь, где они проживали до призыва в армию, отбывших наказание – на жилплощадь, где они проживали до ареста и т.д. Эти смягчения были продиктованы необходимостью устранить хотя бы наиболее варварские ограничения, приводившие раз за разом к прямому разрушению семейных связей. Такие смягчающие оговорки уже приходилось вводить задним числом даже в текст предыдущего, 1953 года, «Положения о паспортах» (Постановление СМ СССР № 1347 от 3 декабря 1959 г.). Здесь же они были введены в основной текст с самого начала.

#### **Очистка от «нежелательных элементов»**

Однако основной пункт неопубликованной части, пункт 5, тут же устанавливал изъятия из этого «либерального» постановления, исключавшие, в частности, для бывших политзаключенных возможность вернуться на прежнее место жительства, если оно, по тем или иным соображениям, должно быть очищено от «нежелательных элементов»:

*«Установить, что лица, признанные судом особо опасными рецидивистами, и лица, отбывшие наказание в виде лишения свободы или ссылки за особо опасные государственные преступления: бандитизм, действия, дезорганизующие работу исправительно-трудовых учреждений, массовые беспорядки, нарушение правил о валютных операциях приотягчающих обстоятельствах, изнасилование, совершенное группой лиц или повлекшее особо тяжкие последствия, а равно изнасилование несовершеннолетней, посягательство на жизнь работника милиции или народного дружинника, распространение заведомо ложных измышлений, порочащих советский государственный и общественный строй, не подлежат прописке до погашения или снятия в установленном порядке судимости в городах, районах и местностях, перечень которых определен решениями Правительства СССР».*

Обращает на себя внимание, что под действие этого пункта попадали не только так называемые «особо опасные государственные преступники», но и лица, отбывшие наказание по статье 190-1 УК РСФСР (до этого постановления на них таких ограничений формально не накладывалось).

Перечень мест, закрытых для бывших политзаключенных, естественно не был опубликован. Известно, однако, что в него входили Москва и Московская область, Ленинград и ряд районов Ленинградской области, столицы союзных республик и ряд крупных промышленных центров, пограничные районы СССР и, по-видимому, еще целый ряд местностей, четко не определенных (насколько можно судить по практике, решение о запрете на проживание бывших политзаключенных могло приниматься местными властями).

Это постановление подтвердило и окончательно закрепило формально существовавшую и ранее практику изгнания инакомыслящих из крупных культурных центров с целью уменьшить их влияние, а также не допускать их возможных контактов с иностранными гражданами, которым, в свою очередь, нельзя было без специального разрешения посещать глубинные районы СССР. Изгнание из крупных центров инакомыслящих, у которых остались там семьи и друзья, также стало важным инструментом несудебных репрессий.

Запрет на прописку в Москве и других крупных городах для освободившихся из заключения продолжался и позднее. Более того, для этой категории лиц вводились новые ограничения. Так, в августе 1985 г. Совет Министров СССР принял новое постановление (№ 736) о внесении изменений и дополнений в упоминавшееся уже старое постановление 1964 г. о

прописке в Москве (№ 585). В нем, в пункте 27, было указано: «Не подлежат прописке в Москве: а) граждане, отбывшие лишение свободы, ссылку или высылку за преступления, предусмотренные статьями...» Далее шел список статей Уголовного кодекса, резко расширенный по сравнению с тем, что приведен выше. Более того, бывшим зэкам стало невозможно не только жить в Москве, но даже посещать ее: «Лицам, которые в соответствии с п.27 настоящего Постановления не подлежат прописке в Москве, въезд в Москву разрешается при наличии уважительных причин на срок не более 3-х суток, если они имеют прописку в другой местности. Условия и порядок выдачи разрешения на въезд в г. Москву указанным лицам определяется МВД СССР».

Под паспортные ограничения со времени издания этого постановления в Москве подпало более 60 тысяч человек. Но Москва – лишь один из закрытых для бывших заключенных городов. Такие же (или чуть смягченные) ограничения были введены еще более чем в 70 городах и населенных пунктах страны.

### **Конец прописки?**

Первое смягчение в этом отношении было сделано 10 февраля 1988 г., когда Моссовет принял постановление, по которому лица, отбывшие срок заключения «за тяжкие преступления», если они были осуждены впервые, могут быть теперь прописаны в Москве у своих супругов или родителей. Затем начались смягчения явочным порядком, в связи со все более развивавшимся в стране параличом власти. Хотя запрет на посещение Москвы бывшими зэками отменен не был, никто их в Москве более не вылавливал, а многие даже жили постоянно без прописки. Завершилось все это принятием Советом Министров СССР 8 сентября 1990 г. постановления № 907 «О признании утратившими силу некоторых решений Правительства СССР по вопросам прописки граждан», которое сняло для возвращающихся из мест заключения все ограничения по прописке на прежнем месте жительства.

Позднее было сделано несколько косметических послаблений в режиме московской прописки. 11 января 1990 г. Совет Министров СССР разрешил прописку в Москве уволенных в запас военнослужащих, если они до призыва имели жилье в столице. В упомянутом постановлении № 907 было отменено целых 30 ограничительных решений предыдущих лет о прописке в Москве и других городах. Была снята секретность с подзаконных актов о прописке (после того как Комитет конституционного надзора подготовил заключение «О несоответствии запретов на опубликование правил о прописке положениям международных Пактов о правах человека»).

26 октября 1990 г. появилось, наконец, заключение Комитета по конституционному надзору Верховного Совета СССР. В заключении признавалось, что «регистрационная функция прописки не противоречит законам СССР и общепризнанным международным нормам, однако ее разрешительный порядок препятствует реализации гражданами основополагающих прав – на свободу передвижения, труд и образование». Вместе с тем, как подчеркнул член комитета Михаил Пискотин, сразу отменить институт прописки в целом не представлялось возможным из-за огромного дефицита жилья в стране. Переход от разрешительного к регистрационному порядку прописки, согласно М.Пискотину, должен был происходить поэтапно, по мере формирования рынков жилья и рабочей силы».

Рынок этот формировался быстрее, чем ожидали члены Комитета по конституционному надзору. Формально неотмененная, прописка быстро начала отмирать de facto. Милиция фактически утратила возможность осуществлять контроль за режимом прописки. Новые рыночные отношения в этом уже не нуждались.

Процесс завершился, наконец, и формальным актом – принятием Закона о свободе передвижения. Остается надеяться, что нынешние конвульсивные меры столичных властей и иное сопротивление муниципальных властей на местах – лишь последние рецидивы тоталитарного режима.

Гражданам Российской Федерации рекомендуется не исполнять антиконституционных решений о режиме прописки любых муниципальных властей. В случаях возникновения конфликтов необходимо обращаться в суд.

Согласно ст. 18 Конституции РФ «права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими». Их должен непосредственно защищать суд.

### **Этнополитические проблемы крымских татар в свете принципов международного права**

*Лев Перепелкин, Николай Руденский*

В настоящее время Крым является одной из так называемых «горячих точек» на территории бывшего СССР, хотя полуостров, к счастью, не стал ареной кровопролитных конфликтов. В фокусе общественного внимания находятся прежде всего трения по поводу Крыма между Украиной и Россией. Между тем, перспективы становления Республики Крым зависят не только от внешних факторов, но и от внутренних национально-политических проблем. Едва ли не самая сложная и болезненная из этих проблем связана с восстановлением прав и определением статуса крымскотатарского народа.

К моменту присоединения Крыма к России (1783 г.) крымские татары составляли большинство населения полуострова при заметной доле интернационального населения: восточные славяне, греки, армяне, караимы, крымчаки и т.д. В течение XIX в. этнодемографические пропорции существенно изменились за счет оттока части крымскотатарского населения в Турцию, а в еще большей степени – в результате колонизации свободных земель в Крыму русскими и в меньшей степени украинскими переселенцами. Первая Всероссийская перепись населения 1897 г. зафиксировала уже преобладание в Крыму славянского этнического элемента над крымскотатарским (см.табл.1).

Данные этнической статистики на конец XIX – начало XX вв. дают лишь упрощенную картину реальной этнической динамики населения, поскольку в этот период еще не завершилось формирование единого крымскотатарского народа, а также отсутствовало четкое разграничение между восточнославянскими этническими группами Крыма.

Крымскотатарский народ имел достаточно компактный ареал проживания на юге полуострова, который простирался от Балаклавы на западе до Судака на востоке и от Карасубазара до Ялты. Кроме Южного берега, крымские татары компактно проживали на Керченском и Тарханкутском полуостровах, в районе Евпатории и на берегу залива Сиваш. При этом к началу XX в. они почти полностью покинули центральные степные районы Крыма.

Таблица 1 Изменения в национальном составе населения Крыма (1897-1939 гг.)

Национальность	Численность (тыс.чел.) и доля в населении (%) национальных групп		
	1897	г.1921	г.1939
□ □ Русск	ие274,7 (45,	3)370,9 (51,	5)558,5 (49,
□ □ Украин	цы	–*	–154,1 (13,
□ □ Белору	сы	–*	–6,7 (0,
□ □ Крымскита	ры186,2 (34,	1)184,6 (25,	9)218,9 (19,
□ □ Нем	цы31,6 (5,	8)42,5 (5,	9)51,3 (4,
□ □ Евреи	**28,7 (5,	3)50,0 (7,	0)65,5 (5,
□ □ Гре	ки17,1 (3,	1)23,9 (3,	5)20,7 (1,
□ □ Армя	не8,3 (1,	5)11,7 (1,	6)12,9(1,
□ □ Поля	ки6,9 (1,	3)5,6 (0,	8)5,1 (0,
□ □ Болга	ры5,5 (1,	1)11,9 (1,	7)15,3 (1,
□ □ Караи	мы5,3 (1,	0)5,1 (0,	7)4,9 (0,
□ □ Эстон	цы2,2 (0,	4)2,4 (0,	3)1,9 (0,
□ □ Цыга	не0,9 (0,	)□2,8 (0,	)□2,1 (0,

- \*В переписях населения 1897 и 1921 гг. украинцы и белорусы не отделялись от русских. (X оч перепис 1897 р. і подає 64,7 тис. малоросіян за ознакою рідної мови. – Прим.ред .)\*\* Вместе с крымчаками, численность которых в канун Отечественной войны достигала 8 тыс.чел

л.К 20-м годам XX в. формирование крымскотатарского этноса находилось на стад ии завершения. При этом в его составе отчетливо выделялись три основные субэтнические групп ы, различавшиеся по языку, культуре и самоназванию: южнобережные татары («ялы бойлю» ), горные татары («тат», или «татлар») и, наконец, степные татары («ногай», «ногайлар» )

).Первые говорили на группе диалектов (судакский, балаклавский, ялтинский), относящих ся к огузско-сельджукской подгруппе тюркских языков и чрезвычайно близких к турецкому язык у. Язык горных татар относился к кыпчакско-половецкой группе тюркских языков. Впоследств ии именно он лег в основу единого крымскотатарского литературного языка. Для этой группы тат ар была характерна наиболее сильная приверженность исламу. Язык степных татар входил в кыпчакско-ногайскую подгруппу. В настоящее время есть все основания говорить о един ом крымскотатарском народе со своим литературным языком, национальным самосознанием и общим самоназванием «крымлы

». □ Национальнaя консолидация крымскотатарского народа проходила в чрезвычайно сложн ых условиях. Царский режим проводил в Крыму жесткую колониальную политику, неофициальн ым лозунгом которой было «Крым – без крымских татар». В начале XX в. среди крымских тат



зародилось национальное движение, сыгравшее значительную роль в бурной истории Крыма 1917–1920 гг. В ноябре–декабре 1917 г. был создан Курултай крымскотатарского народа, заявивший о восстановлении национальной государственности и принявший первую в истории Крыма Конституцию. Важным фактором политической борьбы при частых сменах власти в Крыму в ходе Гражданской войны были национально-политические татарские организации: Мусульманский комитет, партия «Милли Фирка» и др. В ретроспективе эти события можно рассматривать как предпосылки крымскотатарской национальной государственности, идея которой столь популярна ныне в кругах крымскотатарского национального движения. Заметим также, что в этот период Крым впервые стал предметом территориально-политических коллизий между Россией и Украиной, когда в последней у власти находились антибольшевистские силы.

После окончания Гражданской войны в октябре 1921 г. в составе РСФСР была создана Крымская АССР, просуществовавшая до депортации крымских татар в 1944 г. (формально она была преобразована в Крымскую область только в 1946 г.). Было ли это политическое образование формой крымскотатарской национальной государственности? Очевидно, что ответ на этот вопрос имеет едва ли не решающее значение в нынешних условиях, когда речь идет о реабилитации (восстановлении в правах) крымских татар. Следует тщательно взвесить все исторические аргументы за и против.

С одной стороны, есть основания рассматривать образование Крымской АССР в контексте общей национальной политики, проводившейся коммунистической властью в первое послереволюционное десятилетие. Известно, что в это время в стране доминировала концепция решения национального вопроса на пути создания национально-государственных и национально-территориальных образований различных уровней. В этих автономиях проводилась политика «коренизации», предусматривавшая поощрение национальных языков и культур, повышение представительства национальных кадров в аппарате управления и т.д. Подобная политика проводилась и в Крыму («татаризация» в органах власти, развитие образования и культуры на крымскотатарском языке, имевшем, наряду с русским, статус государственного). Крымскотатарские национальные элементы имелись и в государственной символике (флаге и гербе) автономной республики.

Вместе с тем обращают на себя внимание и некоторые иные обстоятельства. В отличие от наименования других автономий, название Крымской АССР было никак не связано с «титულიной» нацией (крымскими татарами). Не упоминались крымские татары и их статус в Декрете ВЦИК и СНК от 18 октября 1921 г. об образовании Крымской АССР. Можно вспомнить также, что в числе 11 национальных районов Крыма, существовавших в 1930-е гг., было 6 крымскотатарских районов, а это плохо сочетается с представлением о Крымской АССР как о крымскотатарском национально-государственном образовании.

Таким образом, поставленный вопрос не поддается однозначному решению. Можно лишь сказать, что ссылки на политическую практику 20–30-х гг. не могут служить источником легитимации ни для крымских татар, претендующих на «воссоздание» национальной крымскотатарской государственности, ни для их оппонентов, стремящихся исключить из крымской государственности национальный (этнический) принцип.

В нынешней социально-политической ситуации не принято позитивно отзываться о каких бы то ни было элементах советского опыта в сфере национальной политики. Тем не менее, нельзя отрицать, что в период существования Крымской АССР, особенно до середины 1930 гг., крымскотатарская национальная культура существенно укрепила свой потенциал. На крымскотатарском языке выходили книги и периодические издания, работали научно-исследовательские центры и музеи национальной культуры, развивалось народное искусство. В 1936 г. в Крымской АССР было 386 крымскотатарских школ.

Однако уже с конца 1920-х гг. молодая крымская интеллигенция, в том числе и партийная, стала объектом жесточайших репрессий в рамках борьбы с так называемым «национально-демократическим уклоном». В течение 1930-х гг. в советской национальной политике все более укреплялись унитарно-централизаторские тенденции, подавлявшие самостоятельное национально-культурное развитие всех народов страны.

Эта тенденция достигла своего апогея в годы войны 1941–45 гг., когда были осуществлены преступные акты депортации народов страны под предлогом их якобы имевшего место массового сотрудничества с немецкими оккупантами. В мае 1944 г. эта трагическая судьба постигла и крымских татар, а также некоторые другие национальные группы Крыма (армян, греков, болгар и даже чудом уцелевших от нацистского геноцида цыган; немцы были выселены из Крыма еще в 1941 г.). Общая численность выселенных крымских татар оценивается в 238,5 тыс. чел. В ходе депортации и за первые полтора года после нее погибло около 110 тыс. чел., т. е. почти половина всего крымскотатарского народа. (Эти данные опираются на подсчеты,

сделанные активистами крымскотатарского движения. Они не вполне сопоставимы с данными официальной статистики (переписей населения). В конце 1989 г. КГБ СССР в ответ на парламентский запрос сообщил, что в 1944 г. органами НКВД СССР с территории Крымской АССР было выселено 190 тыс. граждан татарской национальности. По данным МВД СССР, в 1952 г. число лиц крымскотатарской национальности, состоящих на учете спецпоселений, составляло 160 тыс. человек.)

Основная масса крымских татар была выселена в республики Средней Азии, преимущественно в Узбекистан, где они содержались на дискриминационном режиме спецпоселения вплоть до 1956 г. Однако и в последующие десятилетия крымские татары были лишены права возвратиться на родину. Принятый в 1967 г. Указ Президиума Верховного Совета СССР «О гражданах татарской национальности, проживавших в Крыму» предлагал считать их «укорененными» в местах нынешнего расселения, иначе говоря, в местах ссылки. До самого последнего времени (до 1987 г.) официально не признавалось само существование крымскотатарского народа – фактически отсутствовали национальная школа, пресса, культурные учреждения. Можно сказать, что сталинская политика геноцида по отношению к крымскотатарскому народу впоследствии приняла форму этноцида, то есть подавления национальной культуры и самосознания народа без его прямого уничтожения.

В послевоенных переписях населения крымские татары учитывались вместе с татарами Поволжья и Сибири, несмотря на их выраженную этногенетическую и этнокультурную специфику и отчетливое самосознание. В результате трудно определить реальную численность крымских татар. Хотя в 1989 г. эта национальность впервые появилась в данных Всесоюзной переписи населения (табл.2), есть веские основания полагать, что эти данные были существенно занижены.

Как отмечают специалисты, недоучет крымскотатарского населения особенно явно сказался в сельских местностях среднеазиатских республик. Только в Таджикистане, по данным Совета Министров республики, численность крымских татар на 1989 г. в 3,5 раза превышала цифру, указанную по итогам переписи, и в действительности приближалась к 25 тыс.чел. Компьютерные расчеты, проведенные в 1990 г. группой исследователей под руководством Э.А.Паина, позволяют оценивать общую современную численность крымских татар в 340-410 тыс.человек, наиболее же вероятно – 360 тыс. человек. Вместе с тем исходящие из различных центров крымскотатарского движения оценки, по которым численность народа достигает 800 и более тыс.чел., представляются явно завышенными.

Таблица 2 Расселение и языковые характеристики крымских татар в СССР, 1989 г.

Территория	Численность тысяч человек	Доля в составе народа	Распределение по родному языку(%)		Доля свободных ладющих русский языком
			Крымско- татарский	русский	
СССР	27	1,710	0,09	2,6	5,37
Горная	18	3,36	8,99	1,9	6,37
Севосточная	8	4,43	1,19	4,0	3,27
Россия	2	1,3	7,88	9,4	9,68
Украина	4	6,81	7,29	2,6	4,08
Белоруссия		0,1	0,03	6,25	6,07
Узбекистан	18	8,86	9,59	3,2	4,97
Казахстан	тан	3,2	1,28	8,9	9,27
Грузия	зия	0,6	0,27	1,21	1,17
Азербайджан	жан	0,5	0,27	7,61	7,15
Киргизия	зия	2,9	1,18	8,7	9,57
Таджикистан	тан	7,2	2,79	4,2	5,08

Перепись населения в 1989 г. зафиксировала в Крыму 38,4 тыс. крымских татар. С тех пор, благодаря интенсивной репатриации, их численность значительно возросла и в настоящее время, по всей вероятности, превышает 200 тыс.чел. Соответственно, нуждаются в корректировке и данные 1989 г. о расселении крымских татар за пределами Крыма.

Следует отметить, что за время, прошедшее с момента депортации, социально-культурный облик крымских татар претерпел существенные изменения. Данные переписи показывают, что в подавляющем большинстве они, несмотря на крайне тяжелые социальные условия, сохранили свой родной язык. Однако есть основания считать, что эти статистические данные отражают скорее не реальную языковую ситуацию, а высокую приверженность крымскотатарского народа своему языку как национальной ценности. В действительности сфера функционирования крымскотатарского языка в основном ограничивается бытовым внутрисемейным общением. Литературным языком владеют лишь немногие. В общественно-политической жизни крымскотатарского народа

татар ведущая роль принадлежит русскому языку. Вполне естественно стремление крымскотатарской общественности к возрождению родного языка и культуры. Поэтому одним из направлений реабилитации крымскотатарского народа должна стать его языково-культурная реабилитация. В этом плане существенно, что принятая в 1992 г. Конституция Республики Крым провозгласила крымскотатарский язык одним из государственных.

Весьма важно также и то обстоятельство, что за послевоенные десятилетия резко изменилась социально-профессиональная структура крымскотатарского населения. Если в довоенном Крыму татарское население было преимущественно сельскохозяйственным, то сейчас 68,9% крымских татар являются горожанами и владеют городскими профессиями. Этот факт представляет определенные трудности для репатриации и обустройства репатриантов в Крыму.

Национальное движение крымскотатарского народа за восстановление своих попранных прав и возвращение на историческую родину зародилось непосредственно после депортации, однако приобрело организационные формы лишь начиная с середины 1950-х гг. Первого пика своего развития это движение достигло во второй половине 1960-х гг. Основной формой массового политического действия первоначально было направление в органы власти (ЦК КПСС, Верховный Совет СССР и т.д.) петиций и обращений с требованием восстановить справедливость по отношению к репрессированному народу. Со временем получили распространение и другие формы политической активности: митинги, демонстрации, собрания, выезды крупных отрядов «представителей народа» в Москву и т.д. Предпринимались попытки переселения в Крым на свой страх и риск, жестко пресекавшиеся местными властями и правоохранительными органами. В целом крымскотатарское национальное движение того времени настаивало не столько на «восстановлении национальной государственности», сколько на ликвидации дискриминации крымских татар как граждан. На этой идеологической основе произошло сближение крымскотатарских активистов с представителями общедемократического правозащитного движения.

Новый подъем крымскотатарского движения начался во второй половине 1980-х гг. по мере демократизации общественного строя в стране. С ослаблением административных ограничений на репатриацию стало набирать темпы массовое переселение крымских татар в Крым. Неудовлетворенность половинчатыми мерами центральной власти стимулировала сближение между национальным движением крымских татар и национально-политическими силами Украины, ориентированными на суверенитет своей республики. Новые политические реальности, связанные с кризисом СССР и его распадом на независимые национальные государства, а также со сложной политической ситуацией в самом Крыму, привели к размежеванию среди лидеров и рядовых членов движения.

В настоящее время крымскотатарское движение представлено главным образом двумя крупными политическими организациями: ОКНД (Организация крымскотатарского национального движения) и НКДТ (Национальное движение крымских татар). Различия между этими группами не носят программного характера. Обе ориентируются на полную репатриацию крымских татар и создание (в их терминологии – восстановление) крымской национальной государственности. При этом все же представляется, что НКДТ занимает сравнительно более умеренную позицию в этом вопросе и в большей степени готово к диалогу со своими оппонентами, в частности, с Республиканским движением Крыма. Что касается ОКНД, то эта организация тесно блокируется с государственным руководством Украины.

ОКНД сыграла ведущую роль в проведении 26-30 июня 1991 года в Симферополе Курултая (общего съезда) крымскотатарского народа, который сформировал представительный орган крымских татар – Меджлис. 28 июня Курултай принял «Декларацию о национальном суверенитете крымскотатарского народа» В ней провозглашено:

*«Крым является национальной территорией крымскотатарского народа, на которой только он обладает правом на самоопределение так, как оно изложено в международных правовых актах, признанных мировым сообществом. Политическое, экономическое, духовное и культурное возрождение крымскотатарского народа возможно только в его суверенном национальном государстве. К этой цели будет стремиться крымскотатарский народ, используя все средства, предусмотренные международным правом».*

Можно только приветствовать тот факт, что для обоснования своей программы крымскотатарское национальное движение апеллирует к принципам международного права. Заметим в этой связи, что в современных постсоветских обществах международное право является единственной системой ценностей, авторитет которых высок в глазах всех (или почти всех) противоборствующих национально-политических течений. Это означает, что именно и только на основе международно-правовых норм может строиться плодотворный переговорный

процесс, являющийся необходимым условием мирного разрешения этнополитических конфликтов.

Зададимся вопросом: в какой степени приведенное выше положение Декларации действительно отвечает духу и букве международного права?

Прежде всего сомнительным представляется понятие «национальная территория», которому трудно, да и небезопасно придать четкий юридический смысл. Из того, что крымскотатарский народ сформировался на территории Крыма, еще не следует, что эта территория является его исключительным достоянием. Термин «национальная(этническая) территория», употребляемый в научной литературе, имеет смысл, когда речь идет о реальном расселении этнических общностей и не должен использоваться для историко-политического обоснования территориальных притязаний. Это хорошо видно на опыте многочисленных этнотерриториальных конфликтов в бывшем Советском Союзе и в других регионах мира.

Более детального рассмотрения заслуживает вопрос о праве народов на самоопределение. Можно понять, что Декларация Курултая опирается на известные положения международного права, сформулированные в ст. 1 как Пакта о гражданских и политических правах, так и Пакта об экономических, социальных и культурных правах:

*«1. Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие.*

*2. Все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами... Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования».*

В настоящее время в международном праве отсутствует общепринятая трактовка понятия «народа» как субъекта права на самоопределение. Не вдаваясь в дискуссию, заметим, что рассматриваемая Декларация недвусмысленно признает право на самоопределение не за всем населением Крыма, а только за крымскотатарской этнической общностью. Не отвергая в принципе этнического подхода к праву на самоопределение, можно констатировать, что в условиях исключительной многонациональности Крыма, уже конституировавшегося в качестве суверенного (автономного) государства на основе самоопределения большинства населения, этот подход уязвим юридически и грозит политической конфронтацией. В данной ситуации этническое ограничение права на самоопределение, содержащееся в Декларации, противоречит ст.2 Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах, в которой государства-участники Пакта обязуются «...гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте (в том числе и право на самоопределение – авт.), будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации... в отношении национального происхождения...».

С этой точки зрения следует рассмотреть и проект Конституции Крымской Республики, принятый Меджлисом крымскотатарского народа 29 декабря 1991 г. Многие положения этого серьезного документа, имеющие выраженную демократическую ориентацию, вошли в Конституцию Республики Крым, принятую седьмой сессией Верховного Совета Крыма 6 мая 1992 г. Вместе с тем детальный анализ проекта Конституции показывает, что он во многом направлен на создание в Крыму этнократического государства, что противоречит международному праву.

Обратим внимание на введенное в Преамбуле понятие «коренное население», к которому в проекте Конституции отнесены крымские татары, караимы и крымчаки. В международной правовой практике это понятие имеет вполне определенную дефиницию. Оно относится:

*«а) к лицам, входящим в состав населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах, и находящимся на менее высокой социально-экономической стадии развития, чем остальная часть общегосударственного коллектива, и правовое положение которых регулируется частично или полностью их собственными обычаями, традициями или же особым законодательством;*

*б) к лицам, входящим в состав населения, ведущего племенной или полуплеменной образ жизни в независимых странах, и рассматриваемым как коренное население ввиду того, что они являются потомками жителей, населявших страну или географическую область, частью которой является эта страна, во времена ее завоевания или колонизации, и независимо от своего правового положения ведущим образ жизни, более соответствующий социально-экономическому и культурному строю тех времен, чем строю страны, в состав которой они входят» («Конвенция о защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни, в независимых странах», принятая Генеральной Конференцией Международной организации труда 5 июня 1957 г.).*

Очевидно, что крымскотатарский народ, с точки зрения международного права, не может считаться «коренным населением». Это понятие было некритически заимствовано составителями проекта Конституции из советской научной и общественно-политической литературы, где этот рабочий термин фактически обозначал «титольный» народ той или иной союзной республики или автономии. Цель введения этого понятия в проект Конституции состояла в обосновании некоего особого статуса крымскотатарского народа в Крыму. В чем состоит этот статус?

В области культуры: из всего многонационального народа Крыма только «коренному населению Крымской Республики гарантируются возможности и средства для его всестороннего развития» (ст.4).

В сфере прямого народовластия и местного самоуправления: решение всенародного голосования (референдума) по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни считается принятым, «если за него проголосовало более половины граждан Республики, пользующихся избирательным правом, в том числе более половины избирателей, представляющих коренное население республики» (ст. 5). Согласно проекту Конституции, подобным образом решается и вопрос об изменении государственно-правового статуса Крымской Республики (выходе из состава Украины) (ст. 9). Ст. 91 предполагает разные типы представительных органов государственной власти на местах: наряду с советами народных депутатов (народных представителей) предусматривается создание меджлисов «в местах компактного проживания коренного населения». Нечеткость последней формулировки позволяет предположить, что советы будут постепенно заменяться меджлисами. В социально-экономической сфере:

*«гражданам крымскотатарской национальности и иным лицам, депортированным из Крыма (и их потомкам), обеспечивается приоритетное право на получение земельных участков для строительства жилья, объектов социальной инфраструктуры, общественных, культурных и культовых зданий, хозяйственной деятельности» (ст.17).*

В ходе военного строительства предполагается фактическое создание отдельной крымскотатарской армии:

*«граждане Республики – мусульмане по их желанию могут проходить воинскую службу в отдельных частях на территории Республики» (ст. 79). Заметим, что в этой статье вводятся различия в правах и обязанностях граждан по религиозному признаку.*

Наибольшие привилегии, однако, проект Конституции предоставляет крымскотатарскому народу в сфере политики и управления. Высшим органом государственной власти Крыма провозглашается Верховный Совет республики, состоящий из двух палат – Совета народных представителей и Меджлиса (последний избирается исключительно «коренным населением») (ст.93). При избрании высшего представителя исполнительной власти – Президента – необходимо более половины голосов «коренного населения» в первом туре или более 1/3 голосов во втором (ст. 104). При этом «в целях более полного выражения воли коренного населения Республики, защиты его прав и законных интересов Вице-Президент Республики избирается Курултаем из числа кандидатов, предложенных им по согласованию с Президентом Республики» (ст. 109). «Кабинет Министров Республики формируется в составе двух Вице-Председателей, Министров, Председателей государственных комитетов. Один из Вице-Председателей и не менее 1/3 от общего числа членов Кабинета Министров назначается по представлению Меджлиса» (ст. 112).

Многие статьи анализируемого проекта Конституции предполагают, что реальная политическая власть в Крыму должна перейти к представительному органу крымскотатарского народа – Меджлису. Таким образом, большая часть населения Республики будет отстранена от политической власти. С точки зрения международного права, данный проект содержит в себе все признаки «расовой дискриминации», которая определяется как:

*«любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека или основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни».*

Специально следует оговорить, что с позиции международного права необходимая крымскотатарскому народу помощь в реабилитации, репатриации и обустройстве не может считаться «расовой дискриминацией» по отношению к остальным жителям Крыма:

*«Принятие особых мер с исключительной целью обеспечения надлежащего прогресса некоторых расовых или этнических групп или отдельных лиц, нуждающихся в защите,*

*которая может оказаться необходимой для того, чтобы обеспечить таким группам или лицам равное использование и осуществление прав человека и основных свобод, не рассматривается как расовая дискриминация при условии, однако, что такие меры не имеют своим последствием сохранение особых прав для различных расовых групп и что они не будут оставлены в силе по достижении тех целей, ради которых они были введены» (Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, принятая резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от декабря 1966 г.). (Насправді від 21 грудня 1965 року. – Редколегія бюлетеня.)*

Таким образом, можно констатировать, что программные документы крымскотатарского национального движения, апеллируя к авторитету международного права, на деле входят в противоречие с целым рядом международно-правовых норм. Можно сказать, что справедливо осуждая политику «Крым без крымских татар», крымскотатарские активисты фактически провозглашают лозунг «Крым для крымских татар», ущемляющий законные права большинства нынешнего населения полуострова. Тем не менее, сам факт обращения к международному праву в принципе создает возможность для диалога между крымскотатарскими политическими движениями и организациями и организациями, отражающими интересы русскоязычного большинства населения Крыма. При этом следует иметь в виду, что вследствие депортации и многолетней дискриминации крымскотатарский народ объективно не имел возможности стать полноправным участником процесса самоопределения многонационального народа Крыма. Политическая реабилитация крымскотатарского народа должна состоять во всестороннем включении его представителей в разворачивающийся ныне процесс становления крымской государственности.

Нам представляются непродуктивными оба распространенных сейчас проекта «обустройства» Крыма, отстаиваемые крымскотатарским национальным движением (национальный суверенитет крымских татар) и политическими движениями, отражающими интересы русскоязычного населения (полное изъятие национально-культурного элемента из государственного устройства). Мы уже показали, что реализация первого проекта на деле означала бы дискриминацию большинства населения Крыма и неизбежно вызвала бы рост национально-политической конфронтации. Уязвимость второго проекта не столь очевидна, однако его последовательное осуществление может привести к тому, что во всех сферах общественной жизни будут недостаточно учитываться законные политические и культурные интересы таких национальных общин Крыма, как украинцы (625 тыс. чел. по переписи 1989 г.), белорусы (51 тыс.чел.), евреи (18 тыс.чел.), татары (11 тыс.чел.), караимы (0,9 тыс.чел.), крымчаки (0,6 тыс.чел.), не говоря уже о крымских татарах.

Мировая практика показывает, что для многонациональных государств, типологически сходных с Крымом, весьма положительные результаты может приносить государственная политика «многокультурности» (англ. multiculturalism), в той или иной степени осуществляемая в таких странах, как Канада, США, Испания и др. Для общей характеристики этой политики приведем выдержки из канадского «Закона о многокультурности» («Canadian Multiculturalism Act»), принятого в 1988 г.:

- а) признание того, что многокультурность отражает культурное и национальное разнообразие канадского общества и исходит из права всех канадцев свободно сохранять, развивать и распространять свое культурное наследие;
- б) признание того, что многокультурность является основополагающей характеристикой канадского наследия и самосознания и вносит бесценный вклад в построение будущего Канады;
- в) поощрение всестороннего и равноправного участия граждан и общин любого происхождения в развитии канадского общества во всех его аспектах, а также содействие им в устранении любых препятствий к такому участию;
- г) признание существования общин, объединяемых общностью происхождения, и их исторического вклада в жизнь канадского общества, а также поощрение развития этих общин; (...),
- е) ориентация всех социальных, культурных, экономических и политических институтов страны на учет и уважительное отношение к многокультурному облику Канады...».

Представляется, что закрепление подобных принципов в законодательстве Республики Крым и осуществление конкретных мер в этом направлении способствовало бы смягчению межнациональной напряженности и в конечном счете – укреплению крымской государственности. Определенные предпосылки для этого содержатся уже в принятой Конституции Крыма. Однако здесь необходимо углубление законотворческой деятельности. Очевидно, права национально-культурных общин должны быть зафиксированы в специальном

законодательном акте, возможно, конституционного характера. Более того, по нашему мнению, следовало бы рассмотреть возможность частичной модификации нынешнего государственно-политического устройства Крыма с тем, чтобы оно отражало политические интересы народов, составляющих население Республики. Это предложение мотивируется не столько универсальными требованиями демократии и права, сколько особенностями нынешней политической ситуации в Крыму и за его пределами. Возможно, например, внести изменения в ст. 105 Конституции, дополнив нынешний однопалатный парламент второй палатой, формируемой по национальным квотам и обеспечивающей политическое представительство всех или хотя бы наиболее крупных национальных общин Крыма. Выборы в эту палату могут осуществляться либо непосредственно от национальных общин на экстерриториальной основе, либо же от районов компактного расселения этнических групп, которые, как это предусмотрено Конституцией (ст.8), могут иметь особый административный статус.

В нынешней ситуации очевидно, что все крупные национальные общины Крыма политически ориентированы на окружающие его крупные государства России, Украину и, возможно, Турцию. Думается, что суверенное Крымское государство объективно заинтересовано в создании, так сказать, «встроенного механизма» взаимной увязки противоречивых этнографических интересов, который предотвращал бы эскалацию внутренних конфликтов и тем самым не давал бы третьим странам поводов для постоянного вмешательства во внутренние дела Крыма. Разумеется, любые варианты национально-политического переустройства Крыма могут быть безболезненно реализованы только в итоге цивилизованного переговорного процесса, участниками которого должны быть как органы государственной власти республики, так и общественно-политические движения, представляющие различные национальные группы населения. Еще раз подчеркиваем, что к этому процессу было бы крайне полезно привлечь крымскотатарские национально-политические организации.

Выше нам уже приходилось упоминать о том, что внутренние национально-политические проблемы Крыма, в том числе и связанные с реабилитацией крымских татар, нельзя рассматривать в отрыве от межгосударственных отношений в Черноморском регионе, в особенности от нынешнего противостояния между Украиной и Россией. На наш взгляд, это противостояние в тех или иных формах будет сохраняться в течение еще некоторого времени, поэтому вряд ли можно рассчитывать на скорое устранение внешних факторов, дестабилизирующих в настоящий момент политическое положение в Крыму.

Нынешняя неопределенность политической ситуации в Крыму и международного статуса республики проистекают из целого ряда факторов: незавершенность трудных переговоров о статусе Крыма в рамках Украины; противоречия между Верховным Советом Крыма и основными общественно-политическими силами (как русскими, так и татарскими) в связи с референдумом о независимости; неоднозначность позиции России по отношению к принадлежности Крыма Украине; разногласия между бывшими советскими республиками, прежде всего между Россией и Украиной, по проблеме Черноморского флота и т.д. Заметим, что едва ли не самым бесспорным с международно-правовой точки зрения фактором в этой сложной обстановке является конституирование Республики Крым как суверенного государства в составе Украины. (Цей абзац і наступний вже дуже застарілі щодо сьогоднішнього, проте для цілісного сприймання статті ми їх зберегли. – *Прим, редколегії бюлетеня.*)

Представляется, что Крыму в лице его высшей государственной власти можно и даже следовало бы играть более активную самостоятельную роль в утверждении своего нынешнего статуса на международной арене (ст. 10 крымской Конституции позволяет республике «самостоятельно вступать в отношения с другими государствами... на началах равенства, уважения суверенитета, территориальной целостности, невмешательства во внутренние дела...»). В нынешней конкретной обстановке особенно целесообразно для Крыма было бы параллельно с урегулированием взаимоотношений с Украиной предпринять шаги к тому, чтобы республика получила официальное признание со стороны Российской Федерации. Для Крыма такое признание стало бы шагом на пути к обретению международных гарантий своего суверенного статуса. Вместе с тем, эта мера со стороны России укрепила бы ее дипломатическую позицию в конфликте с Украиной с точки зрения международного права, поскольку акцент в споре сместился бы от односторонних территориальных претензий к признанию самоопределения народа Крыма в составе Украины. Сомнительно, что украинское руководство сможет найти убедительные правовые аргументы против такого подхода.

Современное состояние крымскотатарского движения, впрочем, остается серьезным дестабилизирующим фактором в Крыму. Крымскотатарское национальное движение, и прежде всего Меджлис, уже в 1993 г. провели ряд акций, направленных на немедленное признание крымскотатарской автономии в Крыму, помощь в возвращении крымских татар на территорию

полуострова, выступили с протестом против опубликованных законопроектов о выборах в ВС Крыма (по этим проектам на крымских татар пришлось бы 20% мест в высшем представительном органе республики), требовали признать Меджлис единственным представительным органом крымскотатарского народа. В позиции крымскотатарских активистов впервые прозвучали и новые нотки, а именно, обвинение Украины в колониализме по отношению к крымским татарам. Впрочем, в настоящее время среди этого народа доминируют все-таки проукраинские (и, соответственно, антироссийские) настроения. Так, некоторые крымскотатарские активисты выдвигали требование признать Украину ядерным государством, крымскотатарское движение в целом выступило против постановления ВС Российской Федерации о статусе Севастополя. Среди крымских татар распространена и идея о превращении Украины в федерацию, субъектом которой выступал бы Крым как крымскотатарское национальное государство. Реализация требований крымскотатарского национального движения малореальна вне зависимости от того, будет ли Крым украинским, российским или независимым. Именно поэтому существует опасность радикализации движения. Однако очевидно, что без крымских татар формирование крымской государственности (автономии) в составе Украины невозможно.

Формирование полноценной крымской государственности настоятельно требует включения в этот процесс крымскотатарского населения. В настоящий момент этому препятствуют два основных фактора: незавершенность реабилитации крымских татар и негативная позиция крымскотатарского национального движения по отношению к конституированию Республики Крым на основе самоопределения большинства населения полуострова. Преодоление этих факторов представляет собой крайне сложную задачу, которая требует систематических целенаправленных усилий со стороны всех общественных сил Крыма, чувствующих ответственность за будущее своего государства.

Под реабилитацией крымских татар мы понимаем всестороннюю ликвидацию последствий депортации и многолетней дискриминации крымскотатарского народа. Реабилитация ориентирована на включение крымских татар в многонациональное общество Крыма в качестве полноправных граждан, имеющих необходимые социально-экономические условия благосостояния и обладающих индивидуальными и коллективными правами, обеспечивающими сохранение и развитие национально-культурной самобытности, а также достойное место в политической жизни. (Разумеется, это определение относится и к другим депортированным из Крыма национальным группам.)

Правовой основой реабилитации крымских татар мог бы стать специальный закон Республики Крым, учитывающий Закон о реабилитации репрессированных народов, принятый парламентом Украины. К выработке этого закона весьма желательно привлечь представителей крымскотатарского национального движения. Такой закон следовало бы дополнить правительственной программой, содержащей комплекс конкретных мер по осуществлению реабилитации.

В проблеме реабилитации можно с некоторой долей условности видеть четыре основных блока задач:

### 1. Репатриация и первичное обустройство переселенцев

На сегодняшний день в Крыму сосредоточено лишь около половины всего крымскотатарского населения бывшего СССР. Очевидно, что репатриация крымских татар будет продолжаться даже при неблагоприятных социально-экономических условиях в Крыму. В настоящее время репатрианты не получают адекватной компенсации за жилье и имущество, оставляемые на местах прежнего жительства, вынуждены нести крайне высокие транспортные расходы и тратить огромные средства на обустройство на новом месте.

Нам кажется бесспорным, что в этой обстановке крымскотатарские переселенцы не могут быть предоставлены сами себе и имеют право на помощь со стороны Крымского государства. На эти цели необходимы определенные ассигнования из бюджета Крыма и Украины, однако они едва ли могут быть достаточными. Источником финансирования мог бы стать специальный Фонд под эгидой Верховного Совета Крыма. В управлении делами Фонда ведущую роль должны играть представители самих крымских татар и их общественно-политических организаций, что в настоящее время является одним из требований национального движения крымского народа. Ресурсы Фонда могут складываться из бюджетных средств, финансовой помощи других государств, в первую очередь России и Турции (такая помощь могла бы предоставляться и на постоянной основе, и под конкретные программы), а также из пожертвований граждан и организаций (такие жертвования следует стимулировать налоговыми льготами). Отметим, что в настоящее время Россия не принимает участия в



репатриации крымских татар.

Потенциально можно рассчитывать и на пополнение средств Фонда за счет компенсаций со стороны государства, откуда идет репатриация. Можно предложить механизм, при котором такая компенсация будет выгодна для самих этих государств. Например, соответствующие ведомства Узбекистана могли бы взять на себя покупку жилья у отъезжающих крымских татар по реальным (а не нынешним «демпинговым») ценам, извлекая прибыль при последующей его перепродаже. Участие Узбекистана в международных усилиях по содействию репатриации крымских татар, обусловленное межгосударственным соглашением, в принципе может принести этой республике определенные политические и экономические дивиденды.

Для содействия репатриации Республика Крым могла бы пойти и на налоговые льготы по отношению к переселенцам, такие как частичное или полное освобождение их от подоходного налога, налога на недвижимость и т.д. Эти и иные льготы должны предоставляться репатриантам в течение определенного срока с момента переселения.

## 2. Социально-профессиональная адаптация

Как уже отмечалось, за послевоенные десятилетия крымские татары в значительной степени утратили свою традиционную социально-профессиональную специфику. Большинство их стали городскими жителями, что определяет тяготение репатриантов в Крыму к городам, прежде всего к Симферополю и Бахчисараю, и поселкам городского типа. Еще недавно крымскотатарские переселенцы могли получить прописку лишь в степных районах Крыма, где многие из них успешно использовали навыки товарного огородничества, приобретенные в Средней Азии. Снятие административных ограничений должно усилить приток крымскотатарского населения в районы Южного берега Крыма, где оно в основном обитало до момента депортации. В связи с этим неизбежно возрастет демографическая нагрузка на природную среду, социальную инфраструктуру и рынок труда, что может привести к росту социальной и этнической напряженности.

Прежде всего необходимо разработать научно обоснованный прогноз расселения и социально-экономического поведения репатриантов, основанный на тщательном изучении их демографического и социально-профессионального состава, а также социально-психологических ориентации. Разумеется, этот прогноз должен учитывать и динамику социально-экономической ситуации в Крыму и в отдельных его районах.

Уже сейчас необходимы опережающие капиталовложения в производственную и социальную инфраструктуру в районах перспективного расселения репатриантов. Особое внимание следует уделить районам гор и предгорий, где еще недавно, по данным социологов, выражало желание жить около половины крымских татар. Было бы полезно создать условия для возрождения в отдельных районах традиционного крымскотатарского земледелия, отвечающего современным экологическим требованиям. В перспективе многие репатрианты могут быть вовлечены в развитие крымского рекреационно-туристского комплекса.

Государственные органы Крыма могли бы разработать систему различных (главным образом, налоговых) льгот для репатриантов-предпринимателей, а также для любых предприятий и фирм, предоставляющих переселенцам рабочие места. Здесь можно следовать примеру США, где подобная политика проводится в интересах «ущемленных» групп населения: женщин, инвалидов, этнорасовых меньшинств.

Следует также иметь в виду, что место крымских татар в экономике полуострова будет отчасти определяться перспективами крымско-турецкого экономического сотрудничества. Не исключено, что турецкий капитал будет относительно легче привлекаться в отрасли и предприятия с высоким удельным весом крымских татар среди занятых.

Проблема социально-профессиональной адаптации крымских татар заставляет задуматься о создании в Крыму современного рынка труда, в частности, единой системы информации о рабочих местах, о профессиональной ориентации, обучении и переподготовке. Эта же проблема стимулирует разработку общей концепции социально-экономической модернизации Крыма, поиск новым государством своего места в международном разделении труда, особенно в рамках Черноморского региона.

## 3. Возрождение языка и культуры

В действующей Конституции Республики Крым содержится ряд положений, гарантирующих крымским татарам и другим гражданам Крыма международно признанный минимум прав, необходимых для сохранения и развития национальной культуры и языка (см. ст. 6, 8, 48). Более того, крымскотатарский язык признан одним из трех государственных языков республики. Однако в целом зафиксированная в Конституции основа государственной языковой

политики представляется несколько уязвимой. Русский язык провозглашается не только одним из государственных, но и единственным «официальным языком и языком делопроизводства». С точки зрения мирового опыта трудно понять различие между «государственным» и «официальным» языком. Во всяком случае такое конституционное разграничение наверняка будет трактоваться крымскотатарской общественностью как дискриминация своего языка. Что же касается понятия «язык делопроизводства», то его, на наш взгляд, вообще не следовало бы вводить в Конституцию, поскольку большинство предприятий и организаций могут пользоваться в своей работе любым языком.

Мы думаем, что и в законодательстве, и на практике следует последовательно развивать заложенный в Конституции принцип равноправия всех трех государственных языков. Уже сейчас надо реализовать его в работе высших государственных органов республики. Конкретные механизмы осуществления этого равноправия должны определяться в специальном Законе о языках, регламентирующем с этой точки зрения работу советов, исполнительных органов, судов, издание официальных публикаций, деятельность государственных средств массовой информации и т.д. При этом следует иметь в виду, что, как показывает опыт ряда бывших советских республик, чрезмерно жесткая регламентация языковой сферы усиливает межнациональную напряженность в обществе.

Вместе с тем очевидно, что само по себе закрепление за крымскотатарским языком статуса одного из государственных в нынешних условиях недостаточно, поскольку депортация и ее последствия поставили этот язык в крайне тяжелые условия. Крымское государство должно помочь крымскотатарской интеллигенции в ее работе, направленной на возрождение родного языка, расширение сферы его функционирования. В более широком плане государство и общественность Крыма должны содействовать восстановлению и развитию важнейших институтов крымскотатарской культуры, в первую очередь тех национально-культурных учреждений, которые существовали в довоенной Крымской АССР. Можно понять, что в этой деятельности охотно приняли бы участие национально-культурные организации Турции, а также зарубежные крымскотатарские общины.

Следует с особым вниманием и уважением отнестись к исторической памяти крымскотатарского народа, в особенности к его горьким воспоминаниям о трагедии 1944 г. и ее последствиях. Нам представляется, что парламент Крыма мог бы объявить 18 мая (день депортации) общегосударственным траурным днем. Большой вред могут причинить бестактные комментарии по тем или иным вопросам крымскотатарской истории, в особенности какие бы то ни было намеки на якобы имевшее место предательское поведение крымских татар в годы Великой Отечественной войны. В целом создание более благоприятного социально-психологического климата в отношениях между крымскими татарами и другими народами Крыма требует долгой кропотливой работы и высокого чувства ответственности.

#### 4. Политическая интеграция крымских татар в многонациональное общество Крыма

Следует еще раз подчеркнуть, что политическая интеграция крымских татар в многонациональное общество Крыма, иначе говоря, широкое участие крымскотатарского народа в процессе становления крымской государственности на многонациональной основе, является необходимым условием как внутриполитической стабилизации, так и урегулирования проблем, связанных с международно-правовым статусом Крыма как суверенного государства в составе Украины. Подобные модели государственного устройства пока являются редкостью в мировой практике, однако можно указать на такой пример, как Аландские острова в составе Финляндии. Основная политическая задача в этой связи состоит в том, чтобы найти компромисс между стремлением значительной части крымских татар к созданию своего национального государства и интересами остальных групп крымского населения, главным образом русских. Основным ориентиром для такого компромисса должны стать нормы международного права.

О некоторых целесообразных мерах на пути к этому компромиссу (таких, как учреждение Палаты национальностей в крымском парламенте, усиление роли крымскотатарского языка как одного из государственных) мы уже упоминали. Можно также предположить, например, немедленное предоставление гражданства Республикой Крым всем депортированным в 1944 г. жителям Крымской АССР и их потомкам, живущим в настоящее время за пределами Крыма. Эта мера наполнится реальным социально-экономическим содержанием, если граждане Крыма получат некие зафиксированные в законе преимущества, особенно в том, что касается приобретения земли и недвижимости на территории полуострова.

Несомненно, что крымскотатарское национальное движение и его представительные органы, такие как Курултай и Меджлис, будут и впредь оставаться важным фактором

политической ситуации в Крыму. Поэтому совершенно необходимо выработать некий *modus vivendi* между этими структурами и нынешними органами власти, а также общественно-политическими движениями русскоязычного большинства. Не соглашаясь с претензиями Меджлиса на роль высшей власти в Крыму, следует стремиться к переориентации его деятельности на проблемы репатриации и национально-культурного возрождения крымских татар. Вместе с тем Верховный Совет Крыма мог бы признать за Меджлисом право представлять специфические национально-политические интересы крымскотатарского народа.

Политический диалог с крымскотатарским движением есть смысл вести прежде всего с позиций международного права. Для этого, в частности, было бы целесообразно подвергать квалифицированной международно-правовой экспертизе как законопроекты, рассматриваемые крымским парламентом, так и документы основных общественно-политических движений, в том числе крымскотатарского.

В заключение выскажем некоторые соображения в связи с нынешней международной политической ситуацией вокруг Крыма и ролью в ней «крымскотатарского фактора». В настоящий момент, как уже отмечалось, крымскотатарское движение (в особенности ОКНД и связанный с нею Меджлис) негативно относится к суверенизации Республики Крым и занимает явно проукраинскую позицию в конфликте между Россией и Украиной из-за Крыма. Такая позиция имеет определенные историко-психологические предпосылки, восходящие еще к завоеванию Крыма Россией в 1783 г. и колониальной политике царизма в Крыму. С политикой союзного «центра» и России (а не Украины) связывается в сознании крымских татар и депортация 1944 г., искоренение в Крыму самой памяти о крымских татарах в первое послевоенное десятилетие (тогда Крым еще входил в состав России) и многолетняя дискриминация народа.

Вместе с тем вполне очевидно, что еще существующий блок между крымскотатарским движением и государственным руководством Украины, а также украинскими национально-политическими силами может носить только временный характер. Если Украина укрепит свои позиции в Крыму, ограничив суверенитет Республики Крым, то вряд ли она примирится с созданием на полуострове крымскотатарского национального государства (напомним, что исходящий от Меджлиса проект Конституции Крымской Республики предусматривает возможность выхода из состава Украины).

Для организаций русскоязычного большинства, как и для властей Крыма, было бы весьма целесообразно разъяснить своим крымскотатарским партнерам по политическому диалогу, что их односторонняя позиция противоречит долговременным интересам самого крымскотатарского движения. Желательно донести до крымских татар идею о том, что перспективы репатриации и национального возрождения народа на его исторической родине определяются в конечном счете развитием взаимопонимания и сотрудничества между крымскими татарами и другими живущими сейчас в Крыму народами.

## ***Біженці про себе***

Про життя біженців в Україні ми знаємо вкрай мало. Головним чином ми знаємо про них із газет і телебачення. Ця тема здебільше висвітлюється під кутом зору того, які незручності або навіть загрози для нашого суспільства несуть біженці – злочинність, хвороби тощо. Це погляд з нашого боку. А ось про те, як спіймається життя з іншого боку, боку самих біженців, почути майже не вдається.

Тому нам хотілося б заповнити цю прогалину і надати слово самим біженцям. Про життя афганських емігрантів в Україні і коло проблем, які стоять перед ними, звітує президент громадської організації «Афганістан» пан Векрульхак. Додатком до цього звіту йде лист самих афганців, який подаємо з незначною адаптацією для легшого прочитання.

*Редколегія*

## **Жизнь надеждой**

*Векрульхак*

С апреля 1992 г. политическая и военная обстановка в Афганистане ухудшилась. Планы ООН по нормализации обстановки и установлению мира в стране не были реализованы и вопреки желанию нашего народа в стране господствует беззаконие и несправедливость. В результате братоубийственной войны в Афганистане погибли сотни тысяч мирных граждан, столько же остались без крова, жены остались без кормильцев, дети – сиротами. Война каждый день наносит стране колоссальный моральный и материальный ущерб. Число инвалидов войны

увеличивается с каждым днем. Страна еще находится в стадии гражданской войны.

Большинство городов Афганистана, как и ее столица город Кабул, превратились в руины.

Экономическая и политическая системы Афганистана разрушены. Правосудие и система безопасности в стране отсутствуют. Государственные органы превратились в военные посты противоборствующих группировок. В настоящее время продолжают убийства мирных граждан, грабежи во многих районах страны. Из-за отсутствия армии страна разделена разными группировками на сферы влияния. В результате этого территориальная целостность страны находится под угрозой.

После появления моджахедов на политической арене страны многие военные и гражданские специалисты под угрозой физической расправы и по причине закрытия университетов и других государственных учреждений были вынуждены покинуть пределы своей родины и стали эмигрантами в разных странах, в том числе и в Украине.

В апреле 1992 года в результате выборов собрания афганских граждан, проживающих в Украине, был избран комитет афганских эмигрантов на Украине.

Цель создания комитета: решение проблем афганцев, проживающих в Украине, и помощь в создании условий для нормальной жизни афганских эмигрантов.

Первое обращение комитета в МИД Украины поступило 5.05.1992 г. Комитет нашел полную поддержку и взаимопонимание в МИДе Украины, и с его помощью были решены многие проблемы и вопросы пребывания афганцев в Украине.

Мы, афганские эмигранты, проживающие в Украине, выражаем искреннюю благодарность всему руководству МИДа Украины, особенно начальнику юридического отдела МИДа – госпоже Нине Климовне Ковальской.

Из-за отсутствия законодательства об эмиграции в Украине и отсутствия жилья для эмигрантов был остановлен прием афганских эмигрантов. После долгого ожидания получено согласие представительства комиссариата ООН по беженцам в Москве на изготовление удостоверений личности для афганских эмигрантов в Украине. В Украине по согласованию с соответствующими органами были выданы удостоверения личности многим афганским эмигрантам.

Для решения экономических проблем беженцев 23 октября 1992 года наш комитет обратился за помощью в Красный крест Украины. Благодаря вниманию и содействию советника Красного креста господина Трикл Бен была установлена связь с господином Белами, начальником отдела по делам беженцев стран Азии и Африки в представительстве ООН в Женеве. Уполномоченные представительства ООН в Женеве заверили нас в том, что в ближайшем будущем в Украине будет открыто представительство ООН. После открытия представительства ООН в г.Киеве в нем был создан отдел по делам беженцев. Все наши просьбы и предложения всегда воспринимаются комитетом должным образом, за что мы им выражаем большую благодарность.

В Украине было создано Министерство по делам национальностей и миграции. Создание этого министерства решило многие наши проблемы и вопросы. Мы выражаем особую благодарность руководству министерства, лично господину Ю.Бузницкому и господину В.Андриенко.

Принятие Закона о беженцах в Украине, с одной стороны, и принятие Украины в члены Совета Европы, с другой стороны, помогло своевременному решению многих вопросов по делам беженцев, а также создание специального отдела по беженцам в Киевской городской администрации, который возглавил господин А.Новик, оказало большую помощь для решения проблем беженцев.

Благодаря своевременным действиям господина Новика многие афганцы получили удостоверения личности беженца, которое позволяет им спокойно жить и работать на территории Украины.

Наш комитет всегда получал помощь и поддержку Комитета ветеранов афганской войны. За что мы очень благодарны комитету и лично господину Облазову.

Многие наши соотечественники, проживающие в Украине, получили своевременную и бесплатную медицинскую помощь.

Благодаря содействию выше указанных организаций, и особенно Духовного Управления мусульман в Украине, был решен вопрос о предоставлении участков земли для захоронения умерших наших соотечественников. За что мы выражаем им огромную благодарность.

Многие дети афганских беженцев посещают детские дошкольные учреждения, школы, высшие и средние учебные заведения.

Комитет афганских эмигрантов обращается с просьбой к руководству Госкомитета по делам национальностей и миграции оказать содействие совместно с международными организациями в

решении нижеуказанных проблем афганских беженцев:

- вопрос о предоставлении жилья;
- решение вопроса об оказании медицинской помощи;
- предоставление возможности трудоустройства по специальности;
- решение вопроса о получении специальной помощи;
- решить вопрос о получении украинских паспортов лицами, которые согласно международным и украинским законодательствам имеют право на их получение для создания нормальных условий жизни, работы и получение прав свободной поездки;
- просим обратить Ваше внимание на нашу жизненно важную проблему, которая заключается в отсутствии безопасности афганских эмигрантов, которые часто подвергаются варварскому нападению со стороны бандитов и бандформирований, как по месту жительства, так и на месте работы. Участились случаи избиения с нанесением тяжелых телесных повреждений с целью ограбления. О чем всегда сообщается органам власти и МВД Украины;
- ускорение процесса собеседования для получения удостоверения личности беженца;
- поддержка Украинского государства в масштабе международного сообщества для решения афганской проблемы, остановление братоубийственной войны и окончание вмешательства других государств во внутренние дела Афганистана.

Документы об официальном признании нашего комитета подготовлены и находятся в соответствующих органах для решения вопроса о государственной регистрации.

Подводя итог вышесказанному, хочу отметить, что афганцы люди очень благодарные и никогда не забудут оказанную им помощь со стороны украинского народа в самый тяжелый час. Надеемся, что война будет закончена в Афганистане и думаем, что афганский и украинский народы будут всегда поддерживать дружеские отношения.

## **Лист афганців**

### **1. Положение беженцев в Украине**

Беженцы – это люди, как остальные, имеющие все то, что общество имеет, но они без страны, без защиты и без него. Беженцы не значит, что они остатки общества, которое покинули, или не значит, что они, нищие и непорядочные люди или уголовники, убийцы, безответственные или нарушители общественного порядка.

Беженцы – это люди, вынужденные покинуть свое место жительства или страну. Они покинули свою страну, чтобы спасти своих детей или свою жизнь, у них идут войны, убийства, постоянные за... по расследованию жертв. Или им угрожает опасность. У них нет права на жилье в своей родной стране из-за отсутствия мира и безопасной демократии и т.д.

Мы приехали сюда не для того, чтобы сесть на плечо другого человека или общества. Мы люди, имеющие способность работать, и все как у остальных нормальных людей. Мы хотим спокойствия, свободы и самоуверенности, как остальные.

Мы ничего не требуем от властей Украины, мы не требуем материальной помощи. Мы требуем моральной поддержки, безопасности и спокойствия. Мы хотим, чтобы власть Украины нас защищала, а не оскорбляла, не унижала за то, что мы – беженцы. Не оскорбляли нас, используя свое положение в обществе или в государственном аппарате.

Мы знаем, что государство Украина испытывает новую жизнь и новую политику, новые законы и конституцию. Молодое государство в переходном периоде, в трудном экономическом положении. Мы, беженцы, понимаем трудности этого государства и неясность закона в переходном периоде. Но, несмотря на эти трудности, украинские власти должны соблюдать элементарные права человека.

Мы беженцы, такие же люди, как и все остальные, обратились к властям Украины, в Организацию Объединенных Наций, в отдел управления Верховного комиссара по делам беженцев на получение международной защиты и содействия совместно с украинскими властями.

К сожалению, украинские власти реагируют на это очень медленно. Одновременно мы страдаем от местных бандитов и органов управления украинской власти.

У нас нет даже права выйти на улицу или купить хлеба свободно. В других странах мира, несмотря на национальность, происхождение, цвет кожи или язык люди обращаются к внутреннему управлению, если попадут в бедствие. Милиция защищает их и воспринимает свободными и защищенными людьми.

Но в Украине мы не можем обратиться во внутренние правоохранительные органы. Если мы обращаемся, они нас оскорбляют, унижают, бьют или посадят в тюрьму минимум на 7 дней или на 30 дней. После этого нас выдворяют. Аннулируют нашу регистрацию, если у нас

регистрация есть или просто нам дадут визу на 30 дней с предупреждением: если мы не сможем покинуть страну, то снова попадем в тюрьму и нас никто не сможет вытащить из этого места. Это всем беженцам известно.

Украина, т.е. «государство Украина» знает наши трудности, наше экономическое положение, наш уровень жизни. Мы нигде не работаем, думаем, как мы можем дальше жить, чем завтра кормить наших детей, где мы сможем переночевать сегодня и т.д.

Несмотря на наши политические, экономические, социальные трудности они нас штрафуют на каждом углу, либо мы должны платить милиционеру незаконное. Нам говорят, что мы являемся нелегальными мигрантами или незаконными беженцами, хотя мы обратились в Управление Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ ООН). Мы официально обратились в УВКБ ООН за международной защитой нашей жизни и прав (человеческих прав) на территории Украины.

Об этом государство и его Верховный Рад знают. В состав Верховный Рад Украины включают весь государственный аппарат, в том числе Министерство внутренних дел Украины. («ВР Украины контролирует весь госаппарат, в т.ч. МВД» – ?) Неужели не знают, почему УВКБ ООН работает в их стране? Неужели о беженцах, которые обратились в УВКБ ООН можно сказать как о нелегальных беженцах? Разве УВКБ ООН в Украине не открыл свой офис по просьбе государства, чтобы помогать беженцам, пострадавшим от войны?

Мы – беженцы, у нас нет ничего, мы живем за счет международной гуманитарной помощи. Все, что у нас было – это все в прошлом. Мы тоже хотим, как остальные люди, жить спокойно, хотим сами кормить и обеспечивать свои семьи, лишь бы нам дали (обеспечили) безопасность.

В Украине у нас нет никакой безопасности для нашей жизни и наших семей. Приведем маленький пример. У меня нет никакой работы в Украине. Я не могу даже работать на базаре по следующим основным причинам:

- 1) отсутствие соответствующих документов, т.е. отсутствие визы или регистрации или вообще нет никаких документов, кроме ООНовских Карт;
- 2) из-за отсутствия безопасности;
- 3) из-за нехватки средств, т.е. начального капитала.

Но, несмотря на эти трудности, мы ничего не просили у Украины, кроме нашей безопасности. На это представительство негативно отреагировало, так как с начала этого года, если беженцы попадают в милицию, они должны платить 850000 крб. Этот цикл иногда повторяется 2 раза каждый день. Мы не смогли этого оплатить, мы не смогли кормить своих детей и семьи. Из-за этого наши женщины совсем скоро станут проститутками, а наши юноши ворами и бандитами. Все, что мы имели, все наши запасы закончились. Государство нам не помогает, напротив, они от нас хотят помощи. Если мы платим каждый день по 1700000 крб или \$ 10 дол. США, значит, государство получает доходы от беженцев. Этого нигде не было, ни в одной стране мира, когда правительство штрафует человека, который обратился за помощью к ним. Кроме государства Украина.

## **2. Жизнь беженцев в столице Украины**

Жизнь этих несчастных людей, которые страдают в столице Украины, в городе Киеве, можно смотреть по следующим основным причинам:

- 1) о судьбе этих людей;
- 2) о материальном экономическом положении;
- 3) отношения государства и беженцев;
- 4) отношения местных жителей и беженцев.

### **2.1. О судьбе этих людей.**

Мы беженцы. Наша судьба во многом зависит от решений государства Украина. Так как мы находимся в вашей стране, мы нуждаемся в вашей помощи и заботе, хотим, чтобы нас терпели до окончательного решения нашего будущего. Мы очень уставшие люди. Мы многострадальные. Мы не хотим поставить вас в сложное положение из-за нас, но мы вынуждены были приехать в вашу страну, чтобы спасти свои семьи от массового уничтожения. Так мы попали к вам. Наши судьбы в настоящее время в ваших руках. Наша жизнь тоже по многим причинам зависит от вас. Если нас не защитят от элементарных последствий, мы скоро будем умирать от холода и голода в вашей стране. Мы страдаем от элементарных инфекционных заболеваний. Наша жизнь будет в опасности при отсутствии полной и всесторонней безопасности.

На своей родине мы не смогли жить спокойно, надо было быть всегда начеку, чтобы защищать себя. Тут то же самое, мы не можем жить спокойно. Наше экономическое и

материальное положение нам не позволяет платить штраф по 850000 каждый день и не позволяет кормить себя. И мы просим Украину, чтобы на наши проблемы, наши боли смотрели: как беженцы, страдающие на ваших глазах ради наших детей и матерей, готовы пожертвовать всем в чужой стране для того, чтобы воспитывать своих детей; во что бы то ни стало ради стариков, которые от неважного питания и от очень низкого уровня жизни страдают и умирают.

Мы люди, способные ко всякой работе, имеем большой опыт, наша жизнь научила, как можно жить. Мы не хотим зависеть ни от кого. У нас есть силы и желание работать (на любой работе), если нам дадут. Мы умоляем государство Украину только об одной просьбе: безопасность и свободное передвижение в городе.

## **2.2. Материальное экономическое положение беженцев в Киеве**

Мы, беженцы, как всем известно, находимся в тяжелом материальном положении. У нас нет средств к существованию. Мы не работаем и не имеем права на работу. У нас нет ничего и нет надежды на нормальную жизнь и даже нет никакого представления о нашем будущем. Положение наше безвыходное («мы люди безвыходные...»). Наша жизнь замкнутая, нет никакого прогресса. Может быть, и есть прогресс, но лишь в обратную сторону. Если продолжится все, как есть, то мы в ближайшее время умрем в Европе от голода и холода. Потому, что мы не сможем снимать квартиру и не сможем так жить на таком положении, когда жизнь дорожает с каждым днем. Без работы и без прибыли у нас не во что одеваться и обуваться, мы закончим одежды и обувь, которые привезли с собой. Дети растут, их надо кормить, одевать и обувать, этого мы не сможем. У нас нет ничего.

Если международное сообщество не обратит внимания на нас и наши проблемы, мы можем страдать еще намного хуже, чем на родине. Нам лучше умереть на войне, чем умирать от холода и голода в чужой стране. Мы благодарим искренне Управление Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ ООН) за все, что он для нас делал и делает все, от него зависящее. Мы благодарим руководителей этой организации, которые постоянно присутствовали, делили наше большое горе и т.д., особенно благодарны господину Кристофу Биервирту, который с нами работает даже в выходной день, господину Йозефу Дьорке, главе УВКБ ООН в Украине. Личный состав этой организации выполнял и выполняет свои гуманитарные обязательства. Они нашли общий язык с несчастными страдающими людьми, успокоили этих людей, дали им надежды на будущее, они к нам относились, как к своей семье. У нас нет слов как их благодарить... Мы только можем сказать спасибо.

## **2.3. Отношение с государством**

Наши отношения с государством, честно говоря, неважные. Они нам предлагают, чтобы у нас было плохое впечатление. Я это сказал не просто так. Мы думали, что мы защищены в этой стране, но оказывается, что мы не защищены, а унижены. Украина нам не дала никаких прав на проживание или находиться на территории этого государства. Мы каждый день попадаем в руки МВД Украины, они нас штрафуют, унижают, бьют, они над нами издеваются, особенно над беженцами из Африки. Они нам говорят: «Обезьяна, зачем приехал в Украину? Сколько ты будешь бегать по Украине? У нас не растут пальмы, нет бананов, уезжай из нашей страны. Это не ваша страна, а нам не нужны обезьяны, нам надо человека. Вы не люди. Вы какие-то животные». Это каждый раз, когда нас задерживают, нам говорит украинский милиционер.

Кроме того, мы не сможем пользоваться общественными видами транспорта потому, что нас ловит милиция, если мы хотим ехать. В городе мы в основном ходим пешком, чтобы избегать штрафов.

В настоящее время милиция преследует нас постоянно, где бы мы не проживали. Если знают, где мы живем, они, можно сказать, каждый день к нам приходят, говоря, что они – участковые. Спрашивают документы. Если мы показываем наши регистрационные карты, нам говорят, что этот ООНовский карт используют для туалета и мы не признаем Вашу (твою) карту, это просто бумага, покажи твой паспорт. Если мы показываем наши паспорта, они нам дают визу на депортацию (deportation visa).

Кроме этого, нас выселяют из квартиры из-за отсутствия паспорта. У нас нет права снимать квартиру, даже если хозяин квартиры разрешит нам проживание, в Украине или нет прописки. Об этом государство знает, но не принимает никаких мер для того, чтобы мы жили спокойно. Только в этом году больше 450 человек (беженцы) оштрафованы. Более 500 ООНовских регистрационных карт порваны или конфискованы местным управлением. В этом году более 10 семей получили предупреждения о выселении из квартиры, многие получили отчисление из квартиры, многочисленные беженцы. Это то, что происходит в жизни каждого беженца, который живет в Украине.

#### **2.4 Отношение с местными людьми**

Наши отношения с местными людьми можно сказать очень хорошими. Они нам помогают. Мы никогда не забудем украинский народ, который нам помогал в трудную минуту. Если бы они нам не помогали, мы бы страдали намного больше, чем сейчас. Мы желаем этому народу самого хорошего. Мы уважаем вас. Мы любим вас. Вы у нас защита от всего. Поэтому мы, беженцы, скажем, что государство Украина должно понимать наши страдания, как люди нас поняли.