

ЗАКОНОДАВЧІ ЗАХОДИ, СПРЯМОВАНІ НА РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМИ БЕЗГРОМАДЯНСТВА ДЕПОРТОВАНИХ ОСІБ ТА ЇХ НАЩАДКІВ, ЯКІ ПОВЕРТАЮТЬСЯ В УКРАЇНУ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 4(39), с. 117–123

Досліджено законодавство України, спрямоване на попередження та скорочення випадків безгромадянства депортованих осіб та їх нащадків, які повертаються в Україну.

Одним зі складних питань, які мала вирішувати Україна після проголошення незалежності, була проблема набуття громадянства України депортованими особами різних національностей та їхніми нащадками, які поверталися на її територію. Це було необхідною умовою їхньої інтеграції в українське суспільство.

Протягом 1930–1950-х років з території нинішньої України були піддані насильницькому переселенню за етнічною ознакою великі групи людей: поляки, німці, кримські татари, вірмени, греки, болгар.

Так, згідно з Постановою Ради Комісарів СРСР № 776-120 сс від 28 квітня 1936 р. з прикордонних районів України в Казахську РСР були виселені поляки із сім'ями. Їх кількість становила 35 820 осіб [1, 34].

Особливо масовими були депортації з території нинішньої України в роки Другої світової війни. Зокрема, з 15 серпня до 9 вересня 1941 року відповідно до директиви Ставки Верховного Головнокомандуючого № 00931 від 14 серпня 1941 р. понад 50 тис. етнічних німців були переселені з Криму до Ставропольського краю. Після звільнення з 10 до 17 квітня 1944 р. Криму за постановою Військової Ради 4-го Українського фронту було виселено до Омської області 2 233 етнічних німців [2, 45, 46]. Крім того, на виконання Постанови Державного Коміте-

ту Оборони СРСР № 702 сс від 22 вересня 1941 р. з Донецької (на той час — Сталінської), Запорізької та Луганської (на той час — Ворошилоградської) областей було виселено 79 569 етнічних німців [3, 8].

18 травня 1944 р. згідно з постановою Державного комітету оборони СРСР № ГОКО-5859 від 11 травня 1944 р. 187 859 кримських татар було депортовано з території Криму до Середньої Азії та Росії [4, 8].

За постановою Державного комітету оборони СРСР № 5984 сс від 2 червня 1944 р. з Криму до Казахстану, Сибіру, Башкирії та на Урал було примусово виселено 37 000 болгар, греків та вірменів.

Політична реабілітація депортованих осіб була проголошена у Декларації Верховної Ради СРСР від 14 листопада 1989 р. “Про визнання незаконними та злочинними репресивних актів проти народів, які зазнали примусового переселення, та забезпечення їхніх прав”. Її законодавче оформлення було здійснено шляхом прийняття Верховною Радою СРСР 7 березня 1991 р. Постанови “Про відміну законодавчих актів у зв'язку з Декларацією Верховної Ради СРСР від 14 листопада 1989 р. “Про визнання незаконними та злочинними репресивних актів проти народів, які зазнали примусового переселення, та забезпечення їхніх прав”. Постановою було визнано незаконними і скасовано акти вищих

органів державної влади СРСР, на підставі яких здійснювалося протиправне примусове переселення народів з місць їхнього постійного проживання.

В Україні політичну реабілітацію депортованих осіб було підтверджено Постановою Верховної Ради Української РСР “Про порядок введення в дію Закону Української РСР “Про реабілітацію жертв політичних репресій” від 17 квітня 1991 р. № 963-ХІІ.

Після цього розпочалося їхнє масове повернення на батьківщину.

Варто зауважити, що в законодавстві України не визначено поняття “депортована особа”. Постанова Верховної Ради Української РСР “Про порядок введення в дію Закону УРСР “Про реабілітацію жертв політичних репресій” від 17 квітня 1991 р. № 963-ХІІ називає кримських татар, німців, греків, болгар, поляків, вірменів та інших репресованими (насилено переселеними) народами.

Спробу визначити зазначений термін було зроблено у Постанові Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 18 грудня 1997 р. “Про першочергові заходи Автономної Республіки Крим щодо підтримки повернення, облаштування, національного розвитку і забезпечення прав громадян, депортованих із Криму за національною ознакою”. Згідно з п. 2 цієї Постанови депортованими громадянами визнавалися:

- особи, які безпосередньо були піддані примусовому переселенню із Криму за національною ознакою;
- особи, які постійно проживають в Криму, на момент депортації перебували за його межами (на військовій службі, примусових роботах, в евакуації тощо) і на яких надалі поширювалися обмеження їхніх прав і свобод за національною ознакою, у тому числі і заборона на повернення та проживання в Криму;
- члени сімей та нащадки зазначених осіб, які повертаються до Криму на постійне місце проживання.

Нині законодавство України вживає поняття “депортовані особи”, “депортовані народи” (Угода з питань, пов’язаних з відновленням прав депортованих осіб, національ-

них меншин та народів від 9 жовтня 1992 р., постанова Кабінету Міністрів України від 29 травня 1996 р. № 578 “Про затвердження порядку забезпечення житлом, збудованим за рахунок цільових державних капіталовкладень, депортованих осіб та членів їхніх сімей, які повертаються в Україну”), але визначення самих понять у законодавстві відсутнє. Це ускладнює реалізацію зазначеними особами наданих їм прав.

Переважає частина депортованих осіб та їхніх нащадків, які повернулися в Україну станом на 24 серпня і 13 листопада 1991 р., отримали її громадянство. Юридичною основою для цього були закони України “Про правонаступництво України” від 12 вересня 1991 р. та “Про громадянство України” від 8 жовтня 1991 р.

За ст. 9 Закону України “Про правонаступництво України” громадянами України були визнані всі громадяни колишнього Союзу РСР, які на момент проголошення незалежності України постійно проживали на її території. Недоліком цього Закону було те, що громадянами України не визнавалися особи без громадянства, які на момент проголошення незалежності України проживали на її території. Отже, депортовані особи та їхні нащадки, які на той час повернулися в Україну і були особами без громадянства, не стали за цим Законом громадянами України.

Водночас, згідно з п. 1 ст. 2 Закону України “Про громадянство України” “особи, які на момент набрання чинності Законом України “Про громадянство України” (13 листопада 1991 р.) проживали в Україні, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак і які не є громадянами інших держав”, вважалися громадянами України. Таким чином, громадянами України визнавалися не лише громадяни СРСР, а й особи без громадянства. Це мало істотне значення для скорочення безгромадянства депортованих осіб, які повернулися в нашу державу.

Перед іншими депортованими особами, які продовжували перебувати в масовому порядку в Україну, гостро постала проблема на-

буття громадянства України. У цьому питанні мали місце певні труднощі. Повернення депортованих осіб відбувалося у період утворення на теренах колишнього СРСР нових незалежних держав та прийнятті у кожній з них законів про громадянство, у більшості яких особи, які на момент набрання ними чинності проживали на території цих держав, визнавалися їхніми громадянами. З огляду на це, депортованих осіб, які прибули в Україну після 13 листопада 1991 р., можна умовно поділити на дві групи.

До першої групи належали особи, які виїхали з держав попереднього проживання до набрання в них чинності законами про громадянство. Такі депортовані особи вважалися в Україні особами без громадянства.

До другої групи належали депортовані особи, які повернулися в Україну після набрання чинності законами про громадянство в державах їхнього попереднього проживання і вважалися іноземцями. Процедура набуття громадянства України такими особами була значно складнішою, оскільки для набуття українського громадянства вони, відповідно до вимог законодавства України, мали припинити іноземне громадянство, що зробити було досить складно. Крім того, вони на значний період ставали особами без громадянства.

Варто зауважити, що Закон України “Про громадянство України” від 8 жовтня 1991 р. передбачав процедуру набуття українського громадянства для вихідців з України через визначення їхньої належності до громадянства України. Вона була значно простішою, ніж процедура прийняття до громадянства України.

Насамперед, документи щодо визначення належності до громадянства України розглядалися стосовно осіб, які постійно проживали на її території, двома інстанціями й рішення приймалися органами внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, а стосовно осіб, які постійно проживали за межами України, — Міністерством закордонних справ або дипломатичними представництвами чи консульськими установами Украї-

ни. Водночас документи щодо прийняття до громадянства України розглядалися п'ятьма інстанціями, а рішення приймав Президент України.

Крім того, для визначення належності до громадянства України законом передбачалося менше умов. Достатньо було подати відповідну заяву, підтвердити своє походження з України та не мати іноземного громадянства. Необхідними умовами прийняття депортованих осіб як вихідців з України до громадянства України були: відмова від іноземного громадянства; наявність законних джерел існування; володіння державною мовою в обсязі, достатньому для спілкування; визнання і виконання Конституції України. Виконати ці умови депортованим особам було складно, оскільки значна частина з них не могла працювати й отримати документ про наявність законних джерел існування. Значні фінансові витрати вимагалися для оформлення виходу з іноземного громадянства.

Нарешті, за Законом розгляд документів про визначення належності до громадянства України здійснювався протягом місяця, а про прийняття до громадянства України — протягом року. І весь цей період депортована особа перебувала у статусі особи без громадянства.

Однак, відповідно до п. 2 ст. 2 Закону України “Про громадянство України” в редакції від 8 жовтня 1991 р. процедура визначення належності до громадянства України поширювалася лише на вихідців з України, які працювали за державними направленнями, проходили військову службу або навчалися за межами України, а в редакції від 14 жовтня 1994 р. — також і на інших осіб, які виїхали на законних підставах на постійне проживання до інших країн. Однак депортовані особи були примусово вислані за межі України за актами колишнього СРСР, що були визнані незаконними. У зв'язку з цим, на них не поширювалася процедура визначення належності до громадянства України. Вони могли набути громадянство України лише через процедуру прийняття до нього.

Набуття депортованими особами громадянства України ускладнювалося відсутністю у багатьох з них постійної прописки на її тери-

торії. Тому вони не могли подати документи про набуття громадянства. Особливо гострою була ситуація в Криму, куди поверталася переважна більшість депортованих осіб, і в яких через брак коштів не було можливості швидко завершити будівництво житла. 21 грудня 1993 р. Рада Міністрів Криму прийняла Постанову “Про врегулювання питань прописки депортованих народів, які повертаються до Криму”, згідно з якою міськрайвиконкомом, МВС Криму дозволялося, як виняток, здійснювати постійну прописку громадян із числа депортованих кримських татар, вірмен, болгар, греків, німців або їхніх родичів, які прибули на постійне місце проживання, за адресами наявних у них земельних ділянок з незавершеним будівництвом за умови зазначених: населеного пункту, вулиці, номеру.

Маючи на меті створення сприятливих умов для набуття депортованими особами українського громадянства, Кабінет Міністрів України 2 листопада 1995 р. вніс на розгляд парламенту проект постанови Верховної Ради України про тлумачення п. 2 ст. 2 Закону України “Про громадянство України”, в якому пропонувалося поширити нескладну процедуру визначення належності до громадянства України на депортованих осіб. Але Президія Верховної Ради України постановою від 15 січня 1996 р. повернула Кабінету Міністрів України зазначений проект постанови для підготовки пропозицій про внесення змін до Закону України “Про громадянство України”.

16 квітня 1997 р. Верховна Рада України прийняла Закон “Про внесення змін до Закону України “Про громадянство України”, відповідно до п. 3 ст. 2 якого громадянами України визнавалися “особи, які народилися або постійно проживали на території України, а також їхні нащадки (діти, онуки), якщо вони на 13 листопада 1991 р. проживали за межами України, не перебувають у громадянстві інших держав і до 31 грудня 1999 р. подали у встановленому цим Законом порядку заяву про визначення своєї належності до громадянства України”.

Завдяки цьому депортовані особи отримали право набувати громадянство України

через спрощену процедуру визначення належності до нього, чим скористалася частина депортованих осіб, які були особами без громадянства.

Водночас значна кількість депортованих осіб, які були іноземцями, не могли скористатися спрощеною процедурою набуття українського громадянства, оскільки вони мали попередньо припинити іноземне громадянство, що через фінансову та організаційну причину було зробити доволі складно.

Сприяти розв’язанню цієї проблеми могло укладання міжнародних двосторонніх угод з державами, з яких поверталися депортовані особи, про спрощений порядок зміни громадянства. Варто зауважити, що відповідно до ст. 2 Угоди з питань, пов’язаних з відновленням прав депортованих осіб, національних меншин та народів від 9 жовтня 1992 р., стороною якої була Україна, сторони зобов’язалися вирішувати питання громадянства осіб, які переселялися на умовах цієї Угоди, відповідно до їхнього національного законодавства, положеннями двосторонніх договорів між ними, а також із врахуванням загальноновизнаних норм міжнародного права.

Україна ініціювала переговори з Республікою Узбекистан, звідки поверталася переважна кількість депортованих осіб, під час яких сторонам вдалося досягти домовленості про співробітництво у вирішенні питань громадянства депортованих осіб, які виявили бажання повернутися з Республіки Узбекистан до України. Зазначена домовленість була укладена шляхом обміну нотами між Міністерством закордонних справ Республіки Узбекистан від 4 серпня 1998 р. та Міністерством закордонних справ України від 17 серпня 1998 р. та набрала чинності 4 вересня 1998 р. Строк чинності домовленості визначався до 31 грудня 1999 р.

Зміст домовленості полягав у такому. Узбецька сторона надала право депортованим особам, яких за незаконними рішеннями державних органів колишнього СРСР було примусово переселено з територій Української РСР і Кримської АРСР в Узбецьку РСР і які виявили бажання повернутися з Республіки Узбекистан в Україну, у тому

числі їхнім дітям і онукам, на підставі їхнього добровільного волевиявлення, шляхом подачі нотаріально завіреної анкети-заяви встановленої форми вийти з громадянства Республіки Узбекистан та отримати підтвердження факту про неналежність до громадянства Республіки Узбекистан.

Домовленістю передбачалися різні варіанти її реалізації депортованими особами, залежно від місця постійного проживання.

Особа, яка постійно проживала на території Республіки Узбекистан, подавала анкету-заяву про вихід з громадянства, або про неналежність до громадянства Республіки Узбекистан, до компетентних органів Республіки Узбекистан. Припинивши громадянство Республіки Узбекистан, вона мала подати анкету-заяву про визначення належності до громадянства України разом з необхідними документами, передбаченими Законом України “Про громадянство України”, до Посольства України в Республіці Узбекистан.

Особа, яка постійно проживала в Україні, мала одночасно подати анкету-заяву про вихід з громадянства Республіки Узбекистан та анкету-заяву про визначення належності до громадянства України з необхідними документами, передбаченими Законом України “Про громадянство України”, до органів внутрішніх справ України.

Українська сторона зобов'язалася надавати узбецькій стороні необхідне сприяння у зборі нотаріально завірених анкет-заяв депортованих осіб, які повернулися в Україну, про вихід з громадянства Республіки Узбекистан і надсилати Посольству Республіки Узбекистан в Україні списки зазначених осіб з додатками анкет-заяв.

Узбецька сторона дипломатичними каналами протягом шести місяців від дня отримання чергового списку і анкет-заяв депортованих осіб повідомляла українську сторону про результати розгляду анкет-заяв і при позитивних рішеннях видавала депортованим особам довідки встановленої форми про вихід з громадянства або про неналежність до громадянства Республіки Узбекистан.

Після отримання довідки про вихід з громадянства Республіки Узбекистан або про

неналежність депортованої особи до нього органи внутрішніх справ України визначали її належність до громадянства України.

Надзвичайно важливим при цьому для запобігання виникненню випадків безгромадянства депортованих осіб було те, що дата визначення належності особи до громадянства України збігалась з датою припинення нею громадянства Республіки Узбекистан.

Отже, завдяки домовленості для депортованих осіб — громадян Республіки Узбекистан було значно спрощено вихід з узбецького громадянства, що сприяло набуттю ними громадянства України без перебування у статусі особи без громадянства.

Однак не всі депортовані особи встигли скористатися українсько-узбецькою домовленістю до 31 грудня 1999 р. Тому 12 жовтня 2000 р. Міністерство закордонних справ України і Міністерство закордонних справ Республіки Узбекистан обмінялися нотами, якими було продовжено термін чинності зазначеної домовленості до 31 грудня 2001 р.

Реалізація домовленості не розв'язала повністю проблему набуття депортованими особами громадянства України. Адже значна частина депортованих осіб, які повернулися в Україну з інших держав СНД, залишалася іноземцями. Необхідність припинення іноземного громадянства значно ускладнювала проблему набуття цими особами українського громадянства. Крім того, такі особи після припинення іноземного громадянства значний час були змушені перебувати у статусі осіб без громадянства з усіма його негативними наслідками.

У зв'язку з цим Україною було ініційоване укладення угод про спрощений порядок зміни з іншими державами, з яких на її території поверталися депортовані особи.

Україна уклала угоди про спрощений порядок зміни громадянства з Республікою Білорусь (12 березня 1999 р.), Республікою Казахстан (19 травня 2000 р.), Республікою Таджикистан (6 липня 2001 р.), Киргизькою Республікою (28 січня 2003 р.) і Грузією (1 березня 2007 р.).

Слід відзначити, що припинення попереднього громадянства і набуття нового за

цими угодами здійснювалися одночасно, що запобігало виникненню випадків безгромадянства.

Важливим було укладання угоди про спрощений порядок зміни громадянства з Республікою Узбекистан, оскільки термін дії українсько-узбецької домовленості закінчився у 2001 р., а, крім того, домовленість не поширювалася на деяких членів сімей депортованих осіб, зокрема чоловіків/дружин. Останні, за підрахунками фахівців, становили близько 10 % від загальної чисельності депортованих осіб. Отже, значна кількість депортованих осіб не змогла скористатися українсько-узбецькою домовленістю.

Бажано було також укласти угоду про спрощений порядок зміни громадянства і з Російською Федерацією, оскільки депортації з України здійснювалися і на її територію.

На жаль, незважаючи на те, що узбецькій та російській сторонам передавалися в установленому порядку на розгляд проекти угоди про спрощений порядок зміни громадянства, їх так і не було укладено.

Значною мірою розв'язанню проблеми набуття громадянства України депортованими особами сприяло прийняття Верховною Радою України 18 січня 2001 р. нової редакції Закону України “Про громадянство України”. У науковій літературі слушно відзначалося, що його новизна, зокрема, полягає в тому, що зміст основних положень Закону про набуття та припинення громадянства України ґрунтується на одному із загальноновизнаних принципів міжнародного права — принципі уникнення безгромадянства [5, 9].

Особливо в контексті попередження випадків безгромадянства слід відзначити, що в новій редакції Закону (з урахуванням змін від 16 червня 2005 р.) закріплено концептуально новий підхід до вирішення питання набуття громадянства України. Закон не вимагає, на відміну від його попередньої редакції, перебування в іноземному громадянстві, як умови набуття українського громадянства. Особа може бути громадянство України, перебуваючи в іноземному громадянстві (підданстві). Але вона має взяти

зобов'язання припинити іноземне громадянство (підданство) і подати документ про це, виданий уповноваженим органом відповідної держави до органу, що оформив набуття громадянства України, протягом двох років з моменту набуття громадянства України.

Якщо особа, маючи всі передбачені законодавством цієї держави підстави для отримання такого документа, з незалежних від неї причин не може отримати його, або їй надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, вона подає декларацію про відмову від іноземного громадянства.

Такий підхід дав можливість розв'язати проблему попередження випадків безгромадянства депортованих осіб, що повертаються з держав, з якими Україна не уклала угоди про спрощений порядок зміни громадянства.

На основі викладеного можна зробити висновок про те, що, вдосконалюючи законодавство про громадянство, наша держава створила необхідні законодавчі основи для розв'язання проблеми набуття громадянства України депортованими особами та їхніми нащадками, які повертаються до України.

У зв'язку з цим важко погодитися з тезою про те, що у чинному Законі України “Про громадянство України” не дістали закріплення норми, які б чітко регламентували питання громадянства депортованих осіб та їхніх нащадків, які повернулися в Україну на постійне проживання, що зумовлює необхідність їх законодавчого закріплення [6, 10, 13].

Варто також згадати, що Україна у 2006 р. приєдналася до Європейської конвенції про громадянство від 6 листопада 1997 р., а в 2013 р. — до Конвенції про скорочення безгромадянства від 30 серпня 1961 р., які містять багато слушних положень, спрямованих на попередження випадків безгромадянства. Відповідно до частини першої ст. 9 Конституції України зазначені конвенції стали частиною національного законодавства України і виконання їхніх норм сприятиме попередженню випадків безгромадянства депортованих осіб та їхніх нащадків, які повертаються в Україну.



Література

1. Бугай М. Ф. Депортації населення з України (30–50-ті роки) / М. Ф. Бугай // Укр. історичний журнал. — 1990. — № 10. — С. 34–38.
2. Брошеван В. М. Депортація жителів Крима // Кримські татари: історія і сучасність. (До 50-річчя депортації кримськотатарського народу). — Матеріали міжнар. конф., Київ, 13–14 травня 1994 р. / В. М. Брошеван — К., 1995. — С. 45–46.
3. Земсков В. Н. Спецпоселенцы (по документации НКВД-МВД СССР) / В. Н. Земсков // Социологические исследования. — 1990. — № 10. — С. 5–11.
4. Габриелян О. А., Петров В. П. Крым. Депортированные граждане: возвращение, обустройство, социальная адаптация / О. А. Габриелян, В. П. Петров. — Симферополь, 1997. — 210 с.
5. Бедрій Р. Д. Громадянство України: конституційно-правові основи: Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 “Конституційне право” / Р. Д. Бедрій. — К., 2005. — 17 с.
6. Суржинський М. І. Громадянство України як конституційно-правовий інститут: Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 “Конституційне право” / М. І. Суржинський. — К., 2009. — 16 с.

Удосконалюючи законодавство про громадянство, Україна створила необхідні законодавчі основи для розв'язання проблеми набуття громадянства депортованими особами та їхніми нащадками, які повертаються до країни.

Совершенствуя законодательство о гражданстве, Украина создала необходимые законодательные основы для решения проблемы приобретения гражданства депортированными лицами и их потомками, которые возвращаются в страну.

Improving legislation on citizenship, Ukraine has created necessary legal framework to resolve the problem of acquiring citizenship deportees and their descendants returned to the country.

Надійшла 28 жовтня 2013 р.