УДК 39.394

Штепа С.О.
НПУ імені М.П. Драгоманова

РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОГО ПОЛЯ КРИМУ: ЕТНОПОЛІТИЧНИЙ АСПЕКТ

Політико-правове поле Автономної Республіки Крим щодо розв'язання етнополітичних проблем цього регіону формується з двох частин: тієї, що складається з правових актів, якими регулюється етнонаціональний розвиток України взагалі, а також із законодавчих актів, що спеціально стосуються Криму, та правових актів самої АРК, насамперед, прийнятих автономією (особливо на початку 1990-х років, коли вона мала повноваження на законодавчу діяльність). Саме на особливостях регулювання етнополітичного поля Криму зупинимось в цій статті. При цьому більш детально спробуємо проаналізувати саме ті положення, які не лише окреслюють правові межі розвязання відповідної етнополітичної проблеми, але й до певної міри реалізувалися або реалізуються в етнонаціональному розвитку півострова на регіональному та місцевому рівнях. Внесення подібних пунктів до законів або ж постанов Верховної Ради України свідчить про те, що питання депортованих постійно перебувають у полі їх зору, а їх прийняттю передує кропітка робота в її комітетах.

На особливу увагу в контексті даної статті заслуговують закони, прийнятті Верховною Радою України, які безпосередньо передбачають заходи регулювання етнонаціонального розвитку Криму. Це Закони України «Про статус Автономної Республіки Крим» (1991 р.), «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» (1992 р.), «Про особливості участі громадян з числа депортованих з Криму у виборах депутатів місцевих Рад в Автономній Республіці Крим» (1995 р.), «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» (1998 р.). До вищеперелічених варто додати значну кількість постанов, які регламентують застосування тих чи інших законів і становлять основу для формування менеджменту в законодавчій сфері.

У цих законах визначено межі політико-правового поля вирішення конкретних питань етнополітичного розвитку Криму. Зокрема, Закон України «Про особливості участі громадян з числа депортованих з Криму у виборах депутатів місцевих Рад в Автономній Республіці Крим» у контексті сучасних міжнародних стандартів забезпечення прав національних меншин можна класифікувати як один із законодавчих кроків програми позитивних дій. Останній, як відомо, є популярним заходом у поліетнічних країнах і передбачає спеціальні умови участі представників національних меншин у прийнятті рішень – у даному разі на законодавчому рівні. Згаданий закон встановлював квоти для обрання депортованих до рад різного рівня. Важливо також зазначити, що цей закон відіграв помітну роль у коригуванні політико-правового поля в тій частині, яку формував ухвалений у вересні 1994 р. Верховною Радою АРК Закон «Про вибори до Верховної Ради Автономної Республіки Крим», згідно з яким до Верховної Ради Криму обиралося 14 депутатів від кримських татар. Він був розцінений як дискримінаційний, а після активної протидії з боку кримських татар Верховна Рада АРК доповнила закон, надавши право, в тому числі, болгарам, вірменам, грекам і німцям обирати по одному депутату.

Ураховуючи негативні моменти, пов'язані з прийняттям вказаного закону, Верховна Рада України у квітні 1995 р. ухвалила спеціальний Закон «Про особливості участі громадян України з числа депортованих з Криму у виборах депутатів місцевих Рад в Автономній Республіці Крим». Ст. 1 цього закону встановлювала, що в межах адміністративно-територіальних одиниць АРК, де проживають депортовані громадяни, поряд з основними виборчими округами по виборах депутатів місцевих рад, які було створено відповідно до Закону України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» (1994 р.) можуть створюватися додаткові виборчі округи для виборів депутатів із числа депортованих громадян болгарської, вірменської, грецької та німецької національностей. Проте цей закон діяв лише до дня призначення виборів у місцеві Ради народних депутатів АРК наступного скликання.

Ці два закони стали єдиними нормативно-правовими актами, які врахували інтереси депортованих національних меншин під час проведення виборів. І Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим» (лютий 1998 р.) (ст. 1, 3, 5), і Конституція АРК від 21 жовтня 1998 р. (ч. 1 ст. 23), й інше виборче законодавство, закріпивши правові норми щодо обов'язковості українського громадянства й постійного проживання впродовж останніх п'яти (десяти) років в Україні, унеможливили реалізацію депортованими свого виборчого права. Слід зазначити, що така ситуація ускладнювала інтеграцію депортованих.

У Законі України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» у ст. 9 (п. 14, 15, 37) визначено компетенцію останньої щодо вирішення таких питань етнополітичного розвитку півострова, як забезпечення національної злагоди, функціонування державної мови та мов національних меншин, облаштування депортованих, національно культурного розвитку корінних народів і національних меншин. Власне в цьому переліку сконцентровано практично всі гострі етнополітичні проблеми Криму, які потребують не лише свого законодавчого регулювання й розв'язання, але й координації відповідних зусиль.

Звертаємо увагу на те, яким чином сформульовано компетенцію Верховної Ради АРК щодо зазначених питань:

«14) участь у забезпеченні прав та свобод громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку і громадської безпеки;

15) забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим; охорона і використання пам'яток історії;…

37) участь у розроблені та реалізації державних програм повернення депортованих народів, а також програм національно-культурного розвитку корінних народів і національних меншин».

Важливим моментом у формуванні політико-правового поля етнонаціонального розвитку у Криму є одне з прикінцевих положень цього закону, яке стосується ст. 5 «Депутат Верховної Ради Автономної Республіки Крим». У цій статті зазначено, що «депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим може

бути громадянин України, який має право голосу, на день виборів досяг 18 років, проживає в Україні не менше п'яти років».

Проте, включивши до прикінцевих положень норму про те, що дана вимога «не поширюється на представників кримськотатарського та інших депортованих народів, які повернулися на постійне проживання в України», депутати Верховної Ради України виявили демократичність у своєму ставленні до проблеми, надавши пільги представникам народу, свого часу репресованого за національною ознакою. Такі рішення сприяють, з одного боку, інтеграції депортованих у кримське (регіональний рівень) та українське (загальнонаціональний рівень) суспільства, а з іншого – оптимізації міжетнічної взаємодії в цьому регіоні. І це дуже важливо, тому в ході цих відносин постає чимало етнополітичних проблем (зокрема, стосунки між кримськими татарами та росіянами; можливість задоволення потреб етнокультурного розвитку різних компонентів етнонаціональної структури кримського суспільства, які, до речі, останнім часом у зв'язку з етнічним ренесансом зростають, тощо).

Надзвичайно вагомим кроком у розв'язанні проблем адаптації депортованих до нових умов стало прийняття Закону України «Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про громадянство України» (квітень 1997 р.). У ньому спрощувалася процедура набуття українського громадянства для значної частини депортованих. Зокрема, щодо них було знято вимогу про необхідність безперервного проживання на території України впродовж останніх п'яти років і володіння українською мовою в обсязі, достатньому для спілкування. У редакції цього закону 2001 р. підтверджено готовність України до подальшого спрощення процедур набуття громадянства для депортованих. А це, у свою чергу, має сприяти розв'язанню їхніх проблем, передусім політико-правових, пов'язаних з інтеграцією в українське суспільство.

Уведення в політико-правове поле перелічених законів було закріплено у відповідних постановах Верховної Ради України: «Про порядок введення в дію Закону України «Про статус Автономної Республіки Крим»; «Про введення в дію Закону України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про статус

Автономної Республіки Крим» (ця постанова втратила чинність на підставі Автономної Республіки Крим відповідно до діючої Конституції та законодавства України № 96/95-ВР від 17.03.1995 р.; «Про виконання постанови Верховної Ради України від 24 лютого 1994 року «Про статус Автономної Республіки Крим відповідно до діючої Конституції та законодавства України» та Постанови Верховної Ради України від 20 травня 1994 року «Про зупинення дії Закону Республіки Крим «Про відновлення конституційних основ державності Республіки Крим»; «Про статус Автономної Республіки Крим відповідно до діючої Конституції та законодавства України». Слід вказати, що згадані постанови визначають початок дії того чи іншого закону, тим самим фіксуючи його чинність у певному проміжку часу, особливо тоді, коли призупиняється його дія або ж до нього вносяться певні зміни.

На окрему увагу в контексті теми даного дослідження заслуговує ще одна Постанова Верховної Ради України, а саме: «Про підсумки роботи делегації Президії Верховної Ради України в Кримській АРСР» (лютий 1992 р.), яка зобов'язувала Кабінет Міністрів України прискорити створення ефективно діючої державної структури для реалізації програми депортованих народів. Таку державну структуру було сформовано в системі органів виконавчої влади Криму під назвою Республіканський комітет Автономної Республіки Крим у справах національностей та депортованих громадян. До відання цього комітету було віднесено питання, пов'язанні з улаштуванням депортованих і забезпечення реалізації чинного законодавства щодо національних меншин в автономії. Важливо, що на комітет покладалися обов'язки фінансування цих процесів, зокрема, часткового фінансування спеціальних державних програм, які приймалися на виконання чинного законодавства. На мою думку, на той час, як, до речі й сьогодні, доцільніше в державному бюджеті виділяти фінанси для розв'язання проблем депортованих і особливо, коли йдеться про реалізацію державних завдань.

Крім згаданих результатів діяльності Верховної Ради України в царині етнонаціонального розвитку Криму (маються на увазі прийняті закони та постанови, які становлять базу для формування політико-правового поля для міжетнічних відносин), в оцінці цієї

діяльності важливої є позиція Верховної Ради України щодо конституційного процесу у Криму. Українські дослідники, перш за все О.Л. Копиленко, поділяють еволюцію цього процесу на два головні етапи. Перший починається з моменту прийняття Конституції України 28 червня 1996 р. Відповідний розділ Конституції України (розділ X. Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання». Серед низки питань, віднесених до відання АРК, для цього аналізу визначальними є п. 7, 8, 9 ст. 138.

«7) участь у забезпеченні прав і свобод громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки;

8) забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіки Крим; охорона і використання пам'яток історії;

9) участь у розроблені та реалізації державних програм повернення депортованих народів».

До речі, розмежування повноважень між Кримом і центром у етнонаціональній проблематиці базується саме на ст. 138 Конституції України.

Закладені в Конституції України принципи правого регулювання проблем розвитку Криму, в тому числі й етнонаціональних, реалізувалися в законах, прийнятих Верховною Радою України, зокрема, двох, які згадувалися вище: «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» і «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим». Планувалося також прийняти ще два закони: «Про Раду Міністрів АР Крим» і «Про статус депутата АР Крим». О.Л. Копиленко звертає увагу на те, що в Конституції України надмірно й невиправдано регламентується чимало другорядних питань, які цілком і безболісно можна було б віддати на вирішення автономії.

У контексті регулювання етнонаціонального розвитку Криму з боку Верховної Ради України й розв'язання етнополітичних проблем автономії важливу роль відігравали оцінки нею рішень Верховної Ради Криму, а згодом і відповідні рішення щодо цього. Показовою в цьому рішенні була Постанова Верховної Ради АРК

«Про функціонування російської мови на території АР Крим» (жовтень 1997 р.), за п. 1 якої «офіційною мовою та мовою діловодства на території Ар Крим вважається російська мова». Ця постанова приймалася з посиланням на Конституцію України, зокрема на ст. 10 і 138.

Оскільки мовне питання в Криму є одним із складних етнополітичних питань, регулювання якого потребує більшої уваги, зокрема, і з боку Верховної Ради України, то на цьому варто зупинитися детальніше. За ст. 138 Конституції України до відання АР Крим дійсно віднесено питання про вживання мов на її території. В оцінці значення цієї постанови для формування політико-правового поля щодо розв'язання етнонаціональних проблем Криму можна стверджувати, що вона була надто політизованою, що перевага однієї з мов, що функціонують в автономії, суперечить формулюванню в Конституції України. Адже, за вказаною статтею, до відання АР Крим віднесено «забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим», тобто ця конституційна норма фактично заперечує розвиток однієї мови на шкоду іншій, а тим більш за рахунок обмеження сфери функціонування державної мови. Цього допускати не можна, оскільки українська мова, навпаки, в умовах Криму, потребує ефективної підтримки. Адже, за даними перепису 2001 р., українську мову своєю рідною визнали лише 24,3 % українців в Криму, а взагалі українську як рідну вказало трохи більше 10 % усього населення Криму. До того ж, на той час Верховна Рада України ще затвердила ст. 6 Конституції АР Крим, якою визначався статус мов на півострові.

Чіткою виявилася позиція Верховної Ради України й у питанні про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим. Необґрунтована пропозиція Верховної Ради АРК про перенесення виборів з 29 березня на 10 травня 1998 р. не знайшла підтримки парламенту України. Верховна Рада України 3 березня 1998 р. ухвалила відповідні зміни до закону, скорегувавши всі терміни, необхідні для проведення виборів саме 29 березня, не допустивши різного роду маніпуляцій, які могли б перешкодити, зокрема, депортованим взяти участь у виборах.

Депутати Верховної Ради України, виходячи з того, що положення про квоту для кримських татар не має шансів бути затвердженим на її засіданнях, зосередилася на іншому, також актуальному питанні – про надання права участі у виборах представникам кримських татар та інших депортованих народів, які повернулися в Україну на постійне проживання, оформивши його належним чином, проте не отримавши громадянства України.

Основою для такого варіанта стала ст. 1 «Угоди з питань, пов'язаних з відновленням прав депортованих осіб, національних меншин і народів», підписаною представниками держав у межах СНД 9 жовтня 1992 р. в м. Бішкек (так звана Бішкекська угода). Україна ратифікувала цю угоду в 1993 р. Згідно зі згаданою статтею, «сторони забезпечують депортованим особам, які добровільно повертаються у місця їхнього проживання на момент депортації, рівні з громадянами, які там постійно проживають, політичні, економічні та соціальні права та умови для облаштування, працевлаштування, національного, культурного та державного розвитку».

З метою врегулювання цього гострого питання напередодні виборів у Криму в березні 1998 р. на розгляд Верховної Ради України було внесено кілька проектів закону про зміни до Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим» у частині, що стосується надання кримським татарам, які повернулися на постійне проживання до Криму й не змогли належним чином оформити посвідчення про тимчасове місце проживання, права голосувати на виборах.

Слід зазначити, що під час утвердження Конституції АРК у Верховній Раді України досить гострі дискусії точилися навколо двох основних проблем – мовної та статусу кримськотатарського народу. Представник Криму, й зокрема лідер кримських комуністів, тодішній голова кримського парламенту – Л. Грач, наполягали на прерогативі російської мови в суспільному житті Криму. До речі, така ж позиція характерна для Партії регіонів та комуністів й сьогодні.

Щодо кримськотатарського народу, як і інших етнічних спільнот Криму, то відомий політик Р. Чубаров зазначав, що Конституція

АРК має серед низки інших вирішувати таке питання, як консолідація всіх етнічних спільнот, забезпечення їм рівних прав і можливостей. На думку Чубарова, Конституція АР Крим цієї проблеми не розвязує. Погоджуючись з такою думкою, можна сказати, що Верховна Рада України мала б здійснювати більш чіткий контроль за виконанням рішень з тих питань, які Конституцією України однозначно віднесено до відання АРК.

На мою думку, недооцінка етнічного фактора на виборах у майбутньому може негативно позначитися на результатах політичних сил та на самій діяльності Верховної Ради України у сфері етнонаціонального розвитку. Таке припущення базується на двох моментах:

1. Велика питома вага виборців (досить згуртованих) - близько 24% (17,3 з них росіяни та 6% представники інших національностей).
2. Політизація етнічних рухів, що виявляється у прагненні представників національних меншин (через свої етнічні організації й особливо через своїх лідерів) брати більш активну участь у політичному житті країни, посилити свій вплив на прийняття рішень, принаймі, тих, які стосуються етнонаціонального розвитку країни.

Щерба Г.І.
Львівський національний університет
імені Івана Франка

ПРОБЛЕМИ ПОДОЛАННЯ НАСЛІДКІВ ДЕПОРТАЦІЙ УКРАЇНЦІВ З ЛЕМКІВЩИНИ, НАДСЯННЯ, ХОЛМЩИНИ В 40-Х РОКАХ XX СТОЛІТТЯ (ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ СОЦІОЛОГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ)

Депортації в 1944-1946 роках українців з Лемківщини, Надсяння, Холмщини розглядаються у контексті усіх депортацій і виселень, усіх акцій, спрямованих на позбавлення людей права на батьківщину, які проводилися на землях України, починаючи від