



Насильственная выдача гражданства и права человека в Крыму Массовая натурализация крымчан Россией

Информационная справка

Сергей Заец, юрист и эксперт, Региональный центр прав человека и Севастопольская правозащитная группа

До оккупации Россией Крыма между крымчанами и Российской Федерацией отсутствовали какие-либо официальные юридические связи. Эти связи возникли в результате решения, принятого российскими властями, массово принять в гражданство жителей Крыма.

В результате вмешательства Российской Федерации был нанесен урон верности, существовавшей между местным населением Крыма и централизованными властями Украины, когда идентичность жителей полуострова подверглась насильственному изменению. Можно утверждать, что такое вмешательство не совместимо с положениями ст. 8 Европейской Конвенции о правах человека.

Массовая натурализация лиц за пределами российской суверенной территории практически (если не сказать совершенно) не считалась с личными пожеланиями индивидуальных граждан. Отсутствие особого статуса для жителей оккупированных территорий и то, что они рассматриваются в качестве обычных иностранных граждан под фактической юрисдикцией России, сделало проживание в Крыму без российского паспорта трудным, а то и практически невозможным.

Предыстория

В начале 2014 г. Россия совершила акт агрессии против суверенной Украины и попыталась аннексировать часть ее территории – Крымский полуостров. Период 22–28 февраля 2014 г. следует считать началом активной фазы этих действий¹.

Оккупация состоялась под прикрытием т.н. «зеленых человечков» – вооруженных людей без опознавательных знаков или униформы. Позднее Президент России Владимир Путин признал в документальном фильме «Крым: путь на Родину», что это были военнослужащие ВС РФ². По многочисленным сообщениям в прессе, многие из участников оккупации были награждены медалью «За возвращение Крыма», однако официального списка награжденных нет³.

¹ 23 февраля 2014 г. российский гражданин Алексей Чалый был избран «народным мэром» во время митинга на площади Нахимова в Севастополе. После этого по всему городу были установлены блокпосты. 26 февраля 2014 г. перед зданием Верховного Совета Автономной республики Крым состоялась демонстрация пророссийских и проукраинских сил (к которым относились крымские татары). В то время здание ВС было захвачено неуполномоченными лицами. Однако на медали «За возвращение Крыма», учрежденной приказом № 160 Министерства обороны РФ от 21 марта 2014 г. выгравированы даты 20.02.14 – 18.03.14. Законом от 15 сентября 2015 г. Верховная Рада Украины прояснила дату начала оккупации – 20 февраля 2014 г. <https://goo.gl/FfRMA5>

² Андрей Кондрашов: Фильм «Крым: путь на Родину» (2015 г.). Фильм с английскими субтитрами. Об участии российских военнослужащих рассказывается с 01:05:00. <https://goo.gl/iMU4Iy>

³ Около 300 россиян были награждены медалью «За возвращение Крыма».

27 февраля 2014 г. ВС Автономной республики Крым (АРК), который в то время контролировался вооруженными лицами, объявил о проведении общекрымского референдума⁴. Дата референдума изначально была назначена на день выборов президента Украины – 25 мая 2014 г., однако затем перенесена на 30 марта 2014 г., и наконец на 16 марта 2014 г., когда он и состоялся. За этот короткий срок не только не было организовано публичного обсуждения, но и незаконно преследовались украинские и крымско-татарские активисты за поддержку единства Крыма с Украиной⁵.

Достоверные цифры о результатах голосования отсутствуют, а в публичных заявлениях его организаторов содержится противоречивая информация⁶. Тем не менее, 18 марта 2014 г., через два дня после референдума, был подписан договор о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (далее – «договор»)⁷.

В своем постановлении, вынесенном на следующий же день, Конституционный Суд РФ признал договор соответствующим Конституции РФ (см. ниже)⁸.

Оккупация сопровождалась и продолжает сопровождаться многочисленными нарушениями прав человека: свободы передвижения, права владеть имуществом, свободы слова, свободы вероисповедания и права на справедливое разбирательство. В то же время некоторые из этих нарушений являются международными преступлениями: например, выдворение жителей оккупированной территории за ее пределы, и наоборот, перемещение гражданских лиц из РФ на оккупированную территорию, что существенно меняет демографический состав полуострова. Теперь жители оккупированного Крыма подлежат призыву в российскую армию. Необходимым условием для всех этих действий является произвольное присвоение российского гражданства.

Соответствующее российское законодательство.

21 марта 2014 г. президент России подписал закон о ратификации вышеупомянутого договора и Федеральный Конституционный Закон № 6 «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (ФКЗ № 6)⁹.

ФКЗ № 6 вступил в силу 1 апреля 2014 г. С тех пор его положения начали официально применяться оккупационными властями на Крымском полуострове. Однако следует отметить, что согласно ст. 1 Договора Республика Крым присоединилась к РФ в дату его подписания, а именно 18 марта 2014 г.

⁴ Решение Верховного Совета АРК «О проведении референдума в Крыму», <https://goo.gl/GN1T9c>

⁵ См., например, доклад Управления Верховного комиссара ООН по правам человека о ситуации в Украине (апрель 2014 г.), <https://goo.gl/SkzYxp>

⁶ Согласно заявлению Михаила Малышева, председателя комитета Верховного Совета Крыма по организации референдума, в Крыму проголосовало 1 250 426 чел. В этот результат не включено голосование в г. Севастополе. Вместе с Севастополем число проголосовавших составляет 1 724 563. <https://goo.gl/ajvn4F>. Согласно этому заявлению в Севастополе проголосовало более 474 тыс. человек, тогда как все население города (включая не имеющих права голоса, например детей) составляло чуть более 385 тыс. чел.

⁷ Согласно ст. 133 Конституции Украины, на полуострове было создано две административные единицы с равным статусом – АРК и город Севастополь. Такое положение существует с момента провозглашения Украиной независимости от СССР в 1991 г. Несмотря на это, референдум состоялся и в г. Севастополе. Условия для Севастополя также были косвенно включены в договор, <https://goo.gl/GgBGni>

⁸ Постановление № 6-П Конституционного Суда РФ от 19 марта 2014 г., <https://goo.gl/CuNYc8> 10 сентября 2015 г. на конференции европейских конституционных судов в Батуми была подписана Батумская декларация. В ней отмечалась ключевая роль, которую сыграл Конституционный Суд РФ, санкционировавший оккупацию и присоединение Крымского полуострова.

⁹ <https://goo.gl/xxzx1F>

Согласно ст. 4 (1) ФКЗ № 6, «со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживающие на этот день на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя, признаются гражданами Российской Федерации, за исключением лиц, которые в течение одного месяца после этого дня заявят о своем желании сохранить имеющееся у них и (или) их несовершеннолетних детей иное гражданство либо остаться лицами без гражданства»¹⁰.

Согласно договору, Республика Крым считается присоединившейся к Российской Федерации с 18 марта 2014 г.¹¹ Срок подачи заявлений о намерении приобрести российское гражданство отсчитывался с этого момента. Он истек 18 апреля. Однако российское федеральное законодательство начало применяться на территории Крыма только с 1 апреля 2014 г. В результате общий срок для подачи вышеназванных заявлений де-юре и де-факто тоже был сокращен до 18 дней.

Закон «О гражданстве Российской Федерации» с изменениями действует в РФ с 4 июня 2014 г. Согласно ст. 6 этого закона, граждане Российской Федерации (кроме постоянно проживающих за ее пределами), имеющие гражданство или вид на жительство другого государства, обязаны письменно проинформировать об этом местный орган Федеральной миграционной службы. Граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за ее пределами, обязаны предоставить эту информацию в течение 30 дней со дня въезда в РФ. Для крымчан, имевших на момент оккупации украинское гражданство, исключений сделано не было, и с 1 января 2016 г. эти положения стали для них обязательными. Неисполнение этих требований подпадает под ст. 330.2 Уголовного кодекса РФ. Несоблюдение сроков уведомления является административным правонарушением.

Международно-правовая перспектива

Территориальная целостность Украины гарантируется целым рядом международных договоров, от Устава ООН до Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе.

В Резолюции 3314 ГА ООН от 14 декабря 1974 г. «агрессия» определяется как применение вооруженных сил государством против суверенитета, территориальной целостности или политической независимости другого государства, или любым иным образом, не соответствующим Уставу ООН¹². Согласно Будапештскому меморандуму¹³, стороной которого РФ является наряду с Великобританией и США, подписавшие его стороны обязались уважать независимость, суверенитет и существующие границы Украины и воздерживаться от угроз или применения силы против ее территориальной целостности или политической независимости. Подписавшие стороны дали заверения в том, что их оружие никогда не будет использовано против Украины, за исключением самообороны или иным образом в соответствии с Уставом ООН¹⁴.

В своей Резолюции № 68/262 от 27 марта 2014 г. о территориальной целостности Украины ГА ООН призвала все государства, международные организации и специализированные институты не признавать изменения статуса АРК и города Севастополя на основании

¹⁰ ФКЗ № 6, там же.

¹¹ <https://goo.gl/wq0RqA>

¹² Резолюция 3314 ГА ООН от 14 декабря 1974 г., <https://goo.gl/noKoQT>

¹³ Меморандум о гарантиях безопасности в связи с присоединением Украины к Договору о нераспространении ядерного оружия от 5 декабря 1994 г., <https://goo.gl/AVeUgy>

¹⁴ Меморандум о гарантиях безопасности в связи с присоединением Украины к Договору о нераспространении ядерного оружия, <https://goo.gl/LxZGzo>, http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_158

референдума от 16 марта 2014 г., и воздерживаться от любых действий, которые могут быть истолкованы как признание такого изменения статуса¹⁵.

Прецеденты международного права

В своем Консультативном мнении ОС-4/84 от 19 января 1984 г. о предлагаемых изменениях в положения о натурализации Конституции Коста-Рики, Межамериканский Суд по правам человека указал, что классическая позиция, согласно которой гражданство является атрибутом, предоставляемым государством, в результате постепенной эволюции признает, что сегодня гражданство задействует юрисдикцию государства, одновременно являясь вопросом прав человека (пп. 32, 33)¹⁶.

В деле *Ramadan v. Malta* (№ 76136/12) 21.06.2016, ЕСПЧ распространил применение ЕКПЧ на вопросы гражданства: «Суд ранее указывал, что *хотя право на гражданство как таковое не гарантируется Конвенцией или ее Протоколами, нельзя исключать того, что произвольный отказ в гражданстве может в определенных обстоятельствах поднимать вопрос по ст. 8 Конвенции, из-за воздействия такого отказа на частную жизнь человека. Частная жизнь – достаточно широкое понятие, которое способно включать в себя аспекты социальной идентичности человека*» (п. 62).

¹⁵ Резолюция 68/262 ГА ООН от 27 марта 2014 г. «О территориальной целостности Украины», <https://goo.gl/5dm63J>

¹⁶ <https://goo.gl/BsQzkw>