

Наталя БЕЛЩЕР

КРИМСЬКІ ТАТАРИ ЯК КОРІННИЙ НАРОД

Історія питання і сучасні реалії

*Посібник для тих,
хто прагне з'ясувати*

Наталя Беліцер,

Інститут демократії імені Пилипа Орлика, м. Київ

Написання такого посібника зумовлене необхідністю поширення в українському суспільстві адекватних базових уявлень про те, що таке «корінні народи», чим вони відрізняються від різних категорій меншин і якими є їхні права відповідно до норм сучасного міжнародного та національного права.

Актуальність і важливість цієї теми в Україні не була усвідомлена протягом усіх років, що минули після початку масового повернення кримських татар на історичну Батьківщину з місць заслання наприкінці 80-х років минулого століття (незважаючи на те, що Конституція України 1996 року містить згадки про корінні народи України).

Ситуація змінилася лише у 2014 році вже після окупації і незаконної анексії Криму. Постановою Верховної Ради України від 20 березня 2014 року кримських татар було нарешті визнано корінним народом нашої держави, а Курултай і Меджліс – його вищими репрезентативними органами.

Видання розраховано на представників органів законодавчої та виконавчої влади України, членів центрального, регіональних і місцевих Меджлісів, громадських активістів, представників ЗМІ, вітчизняних та зарубіжних експертів і науковців, а також викладачів і студентів вищих навчальних закладів.

Передмова	5
1. Розвиток концепції корінних народів і міжнародного законодавства	7
2. Проблеми визначення терміну «корінні народи» ...	12
3. Права корінних народів: чим вони відрізняються від прав «меншин»	18
3.1 Національні меншини і корінні народи.....	18
3.2 Право на самовизначення: про «внутрішнє» і «зовнішнє» самовизначення	21
3.3 Коротка історія розвитку концепції права на самовизначення; міжнародне право.....	23
4. Проблеми кримськотатарської національної автономії	27
4.1 Автономії в унітарних державах: нонсенс чи усталена практика?.....	27
4.2 Автономний статус Криму.....	30
4.3 Національно-територіальна автономія чи «національно-культурна»?.....	34
4.3.1 «Класична» концепція національно-культурної автономії і спроби її реалізації	34
4.3.2 Російська версія НКА	38
4.3.3 НКА в окупованому Криму.....	40
5. Міжнародний досвід забезпечення прав корінних народів	45
5.1 Зміна ставлення до проблем корінних народів у політиці окремих держав світу	45
5.2 Європейський досвід захисту прав корінного народу Саамі.....	48

6. Репрезентативні органи	
кримськотатарського народу.....	54
6.1 Курултай і Меджліс: коротка довідка	54
6.2 Меджліс: 1991 – 2013 (проблеми легалізації).....	57
6.3 Курултай і Меджліс після анексії Криму: спроби окупаційної влади «домовитися», посилення тиску, репресії і заборона Меджлісу.....	58
7. Кримські татари: боротьба (1989–2013) за статус корінного народу від початку повернення в Крим після масової депортації у травні 1944 року.....	69
7.1 Регіональний кримський і загальнонаціональний контексти	69
7.2 Реакції міжнародних організацій	81
8. Кримські татари як корінний народ у контексті окупації й анексії Криму (2014–2016)	85
8.1 Кримські татари і «материкова» Україна: короткий огляд ситуації	85
8.2 Кримські татари на окупованому півострові	93
8.2.1 Політичні репресії: українські та міжнародні відповіді.....	93
8.2.2 Наступ на кримських мусульман.....	96
8.2.3 Гуманітарна сфера	99
8.2.4 «Розмивання» ідентичності: як протистояти?	102
8.3 Реакція на переслідування кримських татар за кордоном: основні тенденції, документи і термінологія («уразлива меншина» vs «корінний народ»).....	105
Замість Післямови	110
Питання та відповіді (Q & A).....	112
<i>Бібліографія.....</i>	<i>115</i>

Книжка-посібник «Кримські татари як корінний народ: історія питання і сучасні реалії» присвячена проблемі, яка була актуальною для нашого народу із самого початку повернення на Батьківщину, але набула особливого значення й привернула увагу і влади, і суспільства України, на жаль, лише після окупації та анексії Криму.

Автор – Наталя Беліцер добре з нею знайома як дослідниця, що багато років займається вивченням всіх перипетій боротьби за визнання прав корінних народів у світі та в окремих країнах, включаючи Україну. При цьому вона ще й активістка громадянського суспільства, брала участь у багатьох акціях і знакових подіях, що відбувалися в Криму і Києві з початку 90-х і до цього часу. Це дозволило набути не лише теоретичні знання, але й розуміння багатьох нюансів кримськотатарської проблеми завдяки «погляду зсередини». Більше того, всі ці роки ми знаємо й відчуваємо, що пані Наталя – наш справжній, щирий друг, яка не зрадить, не підведе за жодних обставин.

І ось з'явився підсумок цих багаторічних праць та громадської діяльності – книжка, яка увібрала в себе усі основні знання, необхідні нині нашим законодавцям, чиновникам, журналістам, студентам та й просто небайдужим громадянам, що гостро переживають тимчасову втрату Криму. Лише зараз суспільство поступово усвідомлює те, що якби кримські татари вчасно були наділені відповідними правами й повноваженнями як корінний народ Криму / України на національному і міжнародному рівнях, цієї трагедії, можливо, вдалося б уникнути.

«Робота над помилками» – процес далеко не простий, він вимагає не лише чесності й щирих намірів відновити, нарешті, справедливість щодо кримських татар, які всі роки після набуття Україною незалежності були основною проукраїнською, «продержавницькою» політичною силою у переважно проросійсько-

му Криму, де процвітала ностальгія за радянським часом з усім букетом радянських стереотипів, упереджень і фобій. Після численних трагедій, що їх пережили і кримськотатарський, і український народи, настав час усвідомити: в наших спільних інтересах розробити надійні гарантії прав корінного народу, на цій основі вибудувати стратегію деокупації і реінтеграції Криму.

Тривалий час небажання українського політикуму зробити, нарешті, рішучі кроки назустріч жаданням і очікуванням кримських татар блокувало прийняття відповідних законів та урядових постанов. Це відбувалося через брак політичної волі, корисливих мотивів, хибного усвідомлення справжнього патріотизму і національних інтересів та ін. Але не лише це. Відчувався також дефіцит спеціальних знань у цій сфері, досить новій для депутатів Верховної Ради, державних чиновників а й суспільства в цілому. Маю сподівання, що цей посібник, який я сам прочитав з величезним зацікавленням, допоможе Україні вийти на новий рівень демократії, зокрема дотримання не лише індивідуальних прав і свобод людини, але й колективних прав корінного народу.

Дякую автору. Вірю, що ми ще разом вип'ємо по філіжанці кави у Бахчисараї, в нашому рідному Криму, звільненому від окупантів.

Мустафа ДЖЕМІЛЄВ

Народний депутат України,
Уповноважений Президента України
у справах кримськотатарського народу

РОЗВИТОК КОНЦЕПЦІЇ КОРИННИХ НАРОДІВ І МІЖНАРОДНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Міжнародне обговорення концепції «корінних народів» почалося ще наприкінці дев'ятнадцятого століття. В першій половині двадцятого століття характерні для того часу уявлення про «корінне населення» можна знайти у документах таких впливових міжнародних і регіональних організацій, як Ліга Націй та Панамериканський Союз – попередники, відповідно, ООН та Організації Американських Держав. Зокрема, в Статуті Ліги Націй корінне населення розглядалося виключно в контексті колоній та територій, контрольованих колоніальними державами, і було визначено як *«народи, ще не здатні самостійно витримати складні умови сучасного світу»*.

Після Другої світової війни відбулися суттєві зрушення в уявленнях про корінні народи. Якщо в Статуті Організації Об'єднаних Націй 1945 року мова йшла лише про *«території, народи яких ще не досягли повного самоврядування»*, то в спільній Статті 1 двох Міжнародних Пактів з прав людини 1966 року пряме застосування терміну «народи» в контексті права на самовизначення означало перехід від «географічної» концепції до «соціологічної». Відповідно ж до Декларації про принципи міжнародного права стосовно дружніх відносин і співробітництва між державами згідно зі Статутом Організації Об'єднаних Націй та Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 2625 (XXV) 1970 року в міжнародному праві вперше було закріплене уявлення про те,

що в межах однієї незалежної держави, крім титульного етносу, можуть співіснувати різні «народи», кожний з яких має право на самовизначення. Проте в цих документах підкреслено, що не дозволяється «...розшматування держав, які дотримуються у своїх діях принципу рівноправ'я та самовизначення народів... і мають уряди, в яких представлені всі, хто проживає на території даної держави, незалежно від раси чи віросповідання або кольору шкіри».

У 1957 році відбулася перша спроба кодифікувати права корінних народів. Першим міжнародним юридично зобов'язуючим інструментом була Конвенція Міжнародної Організації Праці (МОП) № 107 про корінне та племінне населення. В ній йшлося про земельні права, умови роботи, здоров'я, освіти. Пізніше виявилось, що необхідно ревізувати не тільки конкретні статті, а й загальний світогляд цієї конвенції у зв'язку з її невідповідністю сучасним реаліям та змінам уявлень про права і роль корінних народів світу. Саме тому замість неї була розроблена Конвенція МОП № 169 1989 року «Про корінні та племінні народи в незалежних країнах»; набула чинності 5 вересня 1991 року).

Цей міжнародний договір був і залишається єдиним юридично зобов'язуючим інструментом, безпосередньо спрямованим на захист прав усіх етнічних груп з особливим статусом «корінних» або «племінних» народів, незважаючи на розбіжність їхніх назв на різних континентах та у різних країнах світу, як-от «аборигенні народи», «перші нації» тощо. Згідно з оцінками Міжнародної Організації Праці такі народи загалом нараховують 370 мільйонів осіб у понад 70 країнах і складають 5% усього населення земної кулі.

Першою країною, яка ратифікувала Конвенцію №169, була Норвегія. Відносно невелика кількість – 22 країни, що ратифікували її, пояснюється тим, що далеко не всі держави-члени ООН мають на своїй території корінні народи або визнають наявність таких. Однак ця конвенція викликала великий інтерес навіть у тих європейських держав, які вважають, що не мають власних

корінних народів, але визнають надзвичайну важливість захисту їхніх прав у регіональному та глобальному аспектах. Треба також зауважити, що низка країн, в яких законодавчо визнане існування корінних народів і в яких права останніх певною мірою захищені національним законодавством, не ратифікували Конвенцію МОП 169, мотивуючи це переважно труднощами втілення положень про пріоритетні земельні права таких народів.

Головна концептуальна зміна у стосунках держав та міжнародної спільноти з корінними народами полягає у тому, що останні почали перетворюватися з об'єктів на повноправних суб'єктів міжнародного права. Це означало також повну, принципову відмову від асиміляційного підходу. (Раніше вважалося, що найкращим майбутнім для корінного населення мала бути асиміляція, тобто злиття з домінуючою більшістю населення певної країни, внаслідок чого очікувалося досягти «національної інтеграції»). З плином часу усе більшої ваги набувало розуміння того, що корінні народи не є тимчасовим явищем у бурхливі часи глобалізації економіки, політики та культури, а являють собою досить стійкі сектори суспільства, які мають інтегруватися шляхом забезпечення повноцінної участі в усіх суспільно-політичних процесах без втрати власної ідентичності. Тим самим міжнародне співтовариство визнало невід'ємну гідність та унікальний внесок корінних народів у розвиток та різноманітність світових надбань, важливу роль збереження ідентичності таких народів для подальшого розвитку людської цивілізації. Зростає усвідомлення того, що культурне розмаїття, яке включає в себе низку співіснуючих етнічних, мовних, релігійних угруповань, є запорукою динамізму суспільства, їхньої відкритості, здатності до співробітництва та плідного діалогу з іншими країнами.

У 1982 році ООН започаткувала Робочу групу (надалі РГ), яка мала виробити текст Декларації ООН про права корінних народів. Зусиллями цієї РГ підготовку проекту Декларації було закінчено у 1993 році. Починаючи з 1995-го, подальшу роботу над текстом проводила спеціальна робоча група за участю офіційних урядових експертів. Низка протиріч, що виникали між

представниками урядів і незалежними експертами, які представляли інтереси корінних народів, включно з тими, хто належав до відповідних народів, загальмувала спільну діяльність. В першу чергу, йшлося про вимоги урядових делегацій деяких держав (зокрема Індії та Китаю) спочатку виробити універсальне визначення поняття «корінний народ», а вже потім рухатися далі. Це призвело до відтермінування появи узгодженого остаточного тексту Декларації; в результаті цей надзвичайно важливий документ був ухвалений Генеральною Асамблеєю ООН лише у 2007 році. Тоді ж Радою ООН з прав людини був створений спеціальний Експертний механізм з прав корінних народів як окремий структурний підрозділ, що проводить дослідження, виробляє рекомендації для Ради з прав людини і збирає щороку сесії, в яких беруть участь представники держав, провідних міжнародних організацій, корінних народів та їхніх організацій, експерти і науковці.* При ООН працює також Постійний форум з питань корінних народів.

Діяльність ООН у цій галузі полягала також у тому, що 1993-й був проголошений Міжнародним роком корінних народів світу, а згідно з Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 48/163 наступні десять – Міжнародним десятиліттям корінних народів. Метою цього було зміцнення міжнародної співпраці для забезпечення прав таких народів, довкілля, сталого розвитку, освіти і здоров'я. Тому ухвалення саме в той період закону про статус кримських татар і нечисленних караїмів і кримчаків як корінних народів Криму/України, а також закріплення й обґрунтування цієї специфічної категорії в концепції етнополітики України і публічне обговорення можливості приєднання до Конвенції МОП № 169 могли означати для нашої держави не тільки суттєві політичні «дивіденди», а й додаткову матеріальну допомогу у вирішенні численних проблем кримськотатарських репатріантів, зокрема з боку Світового Банку, який здійснює спеціальні програми, спрямовані на підтримку корінних народів.

* Див.: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/EMRIPIndex.aspx>

Друга Міжнародна декада корінних народів світу, оголошена Генасамблеєю ООН 20 грудня 2004 року, була спрямована на подальший розвиток і консолідацію міжнародних зусиль у цих напрямках (Резолюція 59/174). 16 грудня 2005 року ГА ООН ухвалила Програму дій цієї декади (A/60/270, Sect. II) і звернулася до міжнародної спільноти із закликом надати фінансову підтримку для її ефективного виконання.

На жаль, Україна, не закріпивши статус кримських татар, кримчаків і кримців як корінних народів у національному законодавстві, не ратифікувавши Конвенцію МОП № 169 і утримавшись від голосування під час ухвалення Генеральною Асамблеєю ООН Декларації про права корінних народів, втратила шанс скористатися усіма можливостями міжнародної співпраці у цій галузі. Негативні наслідки такої хибної внутрішньої і зовнішньої політики були усвідомлені державою і суспільством лише після окупації і анексії Криму Російською Федерацією у 2014 році. Наскільки ефективною буде «робота над помилками» у цій специфічній галузі прав людини, залежатиме від політичної волі законодавців, координації дій і достатнього фінансового забезпечення відповідних структур виконавчої влади, а також рівня активності й ефективності зусиль громадянського суспільства, зокрема правозахисної спільноти.

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНУ «КОРІННІ НАРОДИ»

Ця проблема загострилася під час підготовки Декларації ООН про права корінних народів. Провідні експерти ООН, як і представники таких народів в Робочій Групі з написання тексту декларації, були переконані, що широкий набір специфічних обставин та ситуацій корінних народів світу принципово відкидає можливість узагальнити їх в рамках єдиного універсального визначення. Водночас відверті чи приховані опоненти спеціального статусу корінних народів (переважно – урядові експерти) наполягали на необхідності «універсальної» дефініції, якою могли б користуватися усі держави – члени ООН – при розгляді питання, чи підпадають ті чи інші етнічні групи під цю категорію.

Розгляньмо основні експертні напрацювання щодо дефініцій і критеріїв належності до корінних народів.

У 1986 році Хосе Мартінес Кобо, спеціальний доповідач ООН, у своєму дослідженні з питань дискримінації корінного населення дає таку робочу дефініцію: *«Корінні спільноти, народи та нації – це ті, які мають історичний зв'язок із суспільствами, що існували на їхній території в добу перед завоюванням чи колонізацією, і які вважають себе окремими від інших секторів нині домінуючого на цій території або її частині суспільства. Нині вони належать до недомінантних секторів суспільства і сповнені рішучості зберегти, розвинути й передати нащадкам свої*

предковічні території та свою етнічну самобутність як основу подальшого існування у ролі народу, причому такого, що послуговується своїми власними культурними традиціями, суспільними інститутами та правовими системами».*

В цьому ж дослідженні наведена низка додаткових факторів, наявність принаймні частини котрих може полегшити визнання окремої групи як корінного народу:

- 1) мешкання на землях предків або, принаймні, на частині цих земель;
- 2) спільний родовід, що тягнеться від первісного населення цих земель;
- 3) культура в широкому розумінні чи у певних її проявах;
- 4) мова;
- 5) мешкання в певних частинах країни або в певних регіонах світу;
- 6) інші подібні фактори.

Основоположним елементом своєї робочої дефініції спеціальний доповідач вважає ідентифікацію народом самого себе як корінного. На особистісному рівні представником такого народу є та особа, яка зараховує себе до народу, що вважає себе корінним (**групова свідомість**) і розцінюється цією групою як приналежна до неї (**прийняття групою**). Таким чином, за групою або спільнотою зберігається суверенне право і прерогатива самій, без зовнішнього втручання, вирішувати, хто є приналежним до неї.

Безперечно, заслуговують на увагу і підходи до цієї проблеми такої важливої міжнародної агенції, як Світовий Банк. В Операційній Директиві 4.20 (The World Bank Operational Directive on Indigenous Peoples, OD 4.20, September 1991) висловлено думку, що жодна дефініція не може охопити все розмаїття корінних народів світу. Разом з тим Світовий Банк виокремлює певні особливості, що їх часто має корінний народ. Це:

- a) тісний зв'язок із територією предків та природними ресурсами цієї території;

* E/CN.4Sub.2/1986/7/Add/4, par. 379-381.

- б) усвідомлення себе представниками окремішньої культурної групи і визнання такої окремішності іншими;
- в) корінна мова – часто інакша, аніж мова країни;
- г) наявність звичаєвих суспільних та політичних інститутів;
- д) виробництво, зорієнтоване переважно на забезпечення існування.

Професор Еріка-Ірен Даес, Головний експерт Робочої групи ООН з питань корінних народів, також погоджується з тим, що універсальна дефініція неможлива. Перед чотирнадцятою сесією Робочої Групи вона підготувала ґрунтовний документ про поняття «корінні народи».* У ньому містяться аргументи, що їх нинішні міжнародні організації та експерти-правники вважають придатними на роль основи для поняття про «корінні народи»:

- а) першість у часі щодо заселення і використання тієї чи іншої території;
- б) добровільне зберігання окремої культурної ідентичності, що, зокрема може виявлятися у збереженні мови, організації спільноти, релігії та духовних цінностей, способу виробництва, законів та інститутів;
- в) усвідомлення себе окремішньою спільнотою;
- г) почуття уярмленості, пограбованості, усунення від участі в суспільному житті чи дискримінації незалежно від того, чи й досі таке насправді існує.

Як вважає проф. Даес, ці чинники можуть і повинні стати важливим дороговказом там, де потрібні практичні дії та ухвалення конкретних рішень.

Аналізуючи усі можливі підходи, критерії та дефініції щодо концепції «корінних народів», Бенедикт Кінгсбері, автор огляду з цих питань**, пропонує поділити їх на «істотні умови» та «додаткові індикатори». Згідно з цим дослідженням необхідні або найважливіші умови полягають у наступному:

* Документ ООН No T/CN. Sub/2/AC/1996/2 від 10 червня 1996 року.

** The American Journal on International Law, Vol. 92, 1998, pp. 414–457.

- самоідентифікація як окремішньої етнічної групи;
- історичний досвід чи існуюча уразливість щодо насильницького розпорошення, **примусового переміщення (з історичних земель)** або експлуатації;
- тривалі зв'язки з регіоном проживання;
- бажання зберегти власну ідентичність.

Інші фактори, в свою чергу, згруповані в «міцні індикатори» та «інші додаткові індикатори». До перших віднесено:

- недомінуюче становище в національному (або регіональному) суспільстві;
- міцні культурні зв'язки з певними землями або територіями;
- історичні зв'язки (особливо за походженням) з попередніми жителями цих земель або регіону.

Додатковими індикаторами вважаються:

- соціально-економічні та соціально-культурні відмінності від основного населення;
- об'єктивні відмінні характеристики – мова, раса, матеріальна або духовна культура;
- група сприймається як корінна основним населенням або з нею поводяться як з такою згідно з державними нормативними актами та адміністративною практикою.

Таким чином, врешті-решт був знайдений компроміс, який полягав у виробленні низки так званих «робочих дефініцій» і критеріїв, що ними рекомендовано користуватися законодавцям і урядам відповідних країн.

Зокрема, Міжнародна Організація Праці, визнаючи відсутність універсальної дефініції корінних і племінних народів, задекларувала «прагматичний підхід» до цієї проблеми – застосування як суб'єктивних, так і об'єктивних критеріїв. Основним суб'єктивним критерієм визнано самовизначення народу як корінного; основними об'єктивними вважаються походження від населення, яке мешкало у певній країні або географічному ре-

гіоні під час поневолення, колонізації або встановлення сучасних державних кордонів, а також зберігання, повне або часткове, власних соціальних, економічних, культурних і політичних інституцій незалежно від офіційного правового статусу.

Саме на підставі таких підходів сформульована Стаття 1, 1 Конвенції МОП № 169 (1989) «Про корінні та племінні народи в незалежних країнах». Відтак під дію цієї конвенції підпадають народи в незалежних країнах, що вважаються корінними як нащадки тих, хто населяв країну, або певний географічний регіон, до якого належить така країна, на час завоювання, колонізації чи встановлення сучасних державних кордонів, і які, незалежно від свого правового статусу, зберегли деякі або всі свої власні економічні, культурні та політичні інституції.

Пункт 2 статті 1 стверджує, що самоідентифікація групи як корінного або племінного народу повинна вважатися **фундаментальним критерієм** для визначення як такої, що підпадає під дію конвенції. Разом з тим п. 3 статті 1 зазначає, що використання терміну «народи» не передбачає наділення корінних та племінних народів такими правами, які можуть бути витлумачені як права «народів» в міжнародному праві (мається на увазі так зване «зовнішнє» самовизначення, зокрема, шляхом створення власної суверенної держави).

Отже, прагнення кримських татар набути статус корінного народу було і є цілком виправданим у світлі всіх сучасних уявлень і підходів, зазначених вище. Висновку про відповідність кримських татар усім вимогам та критеріям щодо набуття ними статусу корінного народу дійшов і видатний експерт з прав людини і меншин проф. Білл Баурінг з Великої Британії. В українському перекладі його погляди на цю проблему викладені у статті «*Права корінних народів: огляд міжнародного досвіду*»^{*}.

Важливо зазначити, що Макс Ван дер Стул, харизматичний перший Верховний комісар ОБСЄ з питань національних мен-

^{*} Журнал «Проблеми міграції», 2(5), 1998, стор. 22–33.

шин (який приділяв велику увагу проблемам Криму і кримських татар), також погоджувався з цим уявленням. У своєму листі українському урядові від 14 лютого 1997 року він писав: *«Я не маю наміру припустити, що між національними меншинами і корінними народами немає різниці. Важливим є те, що, на відміну від національних меншин, корінні народи не мають етнічно спорідненої держави за межами країн проживання»*^{*}.

^{*} Коротка історія цього документу, повний текст оригіналу і переклад українською опубліковані в журналі «Кримські студії», № 1 (7), 2001, стор. 75–86 і 172–185.

ПРАВА КОРИННИХ НАРОДІВ: ЧИМ ВОНИ ВІДРІЗНЯЮТЬСЯ ВІД ПРАВ «МЕНШИН»

3.1 Національні меншини і корінні народи

Кожного разу, коли в політичних або правозахисних дискусіях йдеться про права меншинних груп, випливають протиріччя між прихильниками «суто ліберального» підходу, тобто спрямованого, переважно чи виключно, на захист індивідуальних прав людини, і тими, хто вважає доцільним або навіть необхідним захищати групові/колективні права певних меншин.

Не заглиблюючись у численні аргументи однієї чи другої сторони, зазначимо, що ключовим питанням для етнічних, релігійних та мовних меншин є зазвичай збереження і гарантії подальшого розвитку власної ідентичності, яка завжди перебуває під загрозою асиміляції, тобто злиття з більшістю, незалежно від форм «поглинання» – насильницьких, мирних або навіть добровільних. Наявність окремих етнокультурних ідентичностей є неодмінною складовою і запорукою збереження розмаїття народів, рас, самобутніх автохтонних груп на всіх континентах земної кулі; це питання набуває все більшої ваги у сучасному світі, що швидко глобалізується і постає перед загрозою подальшої уніфікації.

Відмова од раніше поширених асиміляційних підходів розглядається не тільки в контексті спонтанної реакції, «колективної

відповіді» таким викликам і потребою у запобіжниках потенційних етнополітичних конфліктів. Завдяки швидкому прогресу досліджень у сфері природничих наук зростає усвідомлення того, що у разі масштабних природних чи техногенних катастроф і катаклізмів таке розмаїття (характеризується і певними генетичними та фізіологічними відмінностями) може забезпечити майбутнє виживання людства як біологічного виду. Вже виявлені певні відмінності на генному рівні, які суттєво позначаються на уродженій різниці у резистентності до певних типів захворювань. Наприклад, в Африці місцеве населення майже не хворіє на малярію, натомість приїжджі білі дуже страждають від цієї важкої хвороби. Це пояснюється генетичними відмінностями – наявністю на поверхні еритроцитів (червоних кров'яних тілець) білої людини спеціального протеїну, який виконує функцію рецепторів для малярійних плазмодіїв.

Саме у цьому контексті варто розглядати сучасні тенденції запобігання асиміляції і кодифікації певних «особливих» прав такої специфічної категорії меншин, що поєднує риси і «меншин», і «народів», як корінні народи. В першу чергу, це стосується закріплення колективних прав корінних народів у міжнародному праві і національних законодавствах низки розвинутих демократичних країн (деякі конкретні приклади наведені у розділі 4). І саме цим пояснюється право на внутрішнє самовизначення, різні моделі і форми якого залежать від конкретної ситуації у країні проживання, історичних традицій, політичної волі керівництва, суспільних настроїв та інших чинників.

Найважливішою причиною, що сприяла розширенню обсягу прав корінних народів порівняно з правами національних меншин, є **відсутність власної державності за межами країни проживання/громадянства**. Національні меншини, на відміну від корінних народів, мають етнічно споріднені держави – «історичні батьківщини», які в змозі (і мають легітимне право) надавати їм потужну підтримку у сферах мови, освіти, культури тощо. В цьому сенсі стосунки між «традиційними» національними меншинами, етнічно спорідненими державами і країнами

нинішнього проживання національних меншин розглядаються у рамках «тріади» (*national minority – kin state – host state*); ці відносини, як правило, добре врегульовані не тільки загальними нормами регіонального європейського і міжнародного права, а й двосторонніми міждержавними договорами, значна частина яких присвячена саме взаємному (в ідеалі – симетричному) захисту і забезпеченню прав відповідних меншин. Насамперед це стосується гарантування культурних, освітніх і мовних прав членам національних меншин, які значною мірою реалізуються через їхні організації та асоціації, що часто встановлюють міцні зв'язки і мають регулярні контакти з державними і громадськими структурами «материнських держав». Таким чином забезпечується підтримка освіти і ЗМІ національними мовами, культурних традицій, літератури, мистецтва тощо; це означає, що національні меншини, на відміну від корінних народів, мають потужні легальні інструменти підтримки і розвитку власної ідентичності.

Усвідомлення різниці між ситуаціями національних меншин і корінних народів важливе і для розуміння сутності таких етнічних груп, що їх іноді називають «автохтонними національними меншинами». Члени таких меншин, особливо у прикордонних районах, як правило, споконвіку проживають на власних історичних землях, іноді у компактних поселеннях, де складають більшість населення. Тим самим ці меншини суттєво відрізняються від етнічних спільнот іммігрантського походження; але згідно з нормами сучасного міжнародного права, сама по собі давність проживання на певній території не є підставою для набуття статусу «корінного народу» і не надає колективних прав на самовизначення, зокрема на створення власної територіальної автономії.

За браком такого потужного інструменту захисту власної етнокультурної ідентичності як наявність етнічно спорідненої держави («історичної батьківщини»), корінні народи зазвичай перебувають у значно менш вигідному і більш уразливому становищі. Це повною мірою стосується кримськотатарського народу, а також нечисленних і переважно асимільованих караїмів і

кримчаків, подальша доля яких фактично повністю залежить від України і міжнародної спільноти. Саме тому, щоб не лише виправити колишні помилки чи «провини» (така риторика часто спричиняє негативні реакції і навіть обурення частини українців, які не вважають себе винними у трагедіях, що спіткали кримськотатарський народ), вироблення надійних механізмів забезпечення усього обсягу прав кримських татар – не тільки індивідуальних, а й колективних – є справою честі і гідності як Української держави, так і всього суспільства. Успішне здійснення такого курсу означатиме не тільки відновлення історичної справедливості стосовно кримських татар. Це буде вагомим внеском у становлення сучасної, демократичної, інклюзивної української політичної нації, яка може стати взірцем для багатьох країн Центральної, Східної і Південної Європи, а також надійною основою загальної стратегії деокупації і реінтеграції Криму.

3.2 Право на самовизначення: поняття про «внутрішнє» і «зовнішнє» самовизначення

Однією з причин обережного, а подекуди й негативного ставлення українців до ідеї самовизначення кримськотатарського народу є побоювання загрози нового витка сепаратизму, тобто наміру відділитися від України і створити в Криму окрему, суверенну кримськотатарську державу. Такі застереження призводять до вельми популярної, особливо серед правого флангу українського політикуму, ідеї перетворення АРК у звичайну область без будь-якого особливого статусу. І хоча такий «рецепт» відвернення начебто будь-якого виду кримського сепаратизму насправді несе в собі неабиякий конфліктний потенціал, а також загрожує низкою серйозних правових ускладнень, деякі українські патріоти не звертають на це уваги, спираючись переважно на емоційно-суб'єктивне сприйняття існуючої ситуації і пошуки простих рішень для розв'язання складних проблем.

Тому важливо усвідомити, що з огляду на міжнародне право і розвиток концепції права народів/націй на самовизначення у

нашій конкретній ситуації уявлення про загрозу «кримськотарського сепаратизму» є насправді безпідставними.

Під зовнішнім самовизначенням мається на увазі право народу на політичне визначення свого міжнародного статусу, включно з відокремленням від держави і набуттям власного державного суверенітету. Легітимними причинами здійснення такого права вважаються брутальні, масові порушення прав членів такої спільноти з боку центрального уряду, як правило, із застосуванням насильства. Реалізація права на зовнішнє самовизначення відбувається лише в поодиноких випадках і, як правило, за згоди провідних гравців (*Great Powers*), зокрема членів Ради Безпеки ООН.

Введення поняття «внутрішнє самовизначення» було спричинено хвилями сепаратизму і конфліктних ситуацій, переважно між домінуючими (титульними) націями та групами меншин. Це передбачає використання механізмів захисту прав меншин і гарантій збереження їхньої ідентичності в межах існуючої держави, тобто на території їхнього проживання і громадянства, але без права на відокремлення і створення власної незалежної держави. Такі механізми варіюють залежно від конкретної ситуації, в якій перебуває та чи інша меншина (корінний народ, мала «бездержавна» нація), історичної та правової традиції та низки інших чинників; створення територіальної автономії є одним із можливих легітимних механізмів реалізації права на внутрішнє самовизначення.

Важливо мати на увазі, що універсального визначення «народів» як суб'єктів права на самовизначення не існує, а це створює можливості політичного маніпулювання такими поняттями. Зокрема, йдеться про підміну уявлення про народ (або націю) як носія окремої, самобутньої етнокультурної ідентичності й ототожнення його з усім населенням певної території, тобто, механічною сукупністю індивідів та груп, що не мають основних спільних характеристик – етнокультурних чи інших, притаманних народам/націям.

Цей дискурс є особливо актуальним в контексті Криму. Саме таким чином було використано уявлення про право на самовизначення напередодні і особливо в перші роки української державної незалежності. Поняття «народ Криму» або «кримський народ» як імовірний суб'єкт права на самовизначення, до того ж не «внутрішнього» (здійсненого в межах існуючої незалежної держави), а зовнішнього, тобто права на відокремлення від України, здобуття незалежності та/або приєднання до Росії, виникло й активно пропагувалося в 90-х роках минулого століття. Здавалося, це питання, як і проблема проросійського кримського сепаратизму, поступово втрачало свою актуальність протягом 2000-х, але, як виявилось, таке уявлення було хибним. Події останніх років засвідчили, окрім усього іншого, активне використання саме таких маніпулятивних технологій, зокрема виправдання окупації і незаконної анексії Криму посиленнями на волю «народу Криму», начебто висловлену на «псевдо-референдумі» 16 березня 2014 року. Подібні маніпуляції тривають і в контексті «Мінських угод» стосовно надання якогось особливого статусу – а фактично автономії – окремим районам Донецької та Луганської областей. Зрозуміло, що ніяких легітимних суб'єктів права на самовизначення шляхом встановлення автономії там не існує.

3.3 Коротка історія розвитку концепції права на самовизначення: міжнародне право

Вперше принцип самовизначення як основоположний у міжнародних відносинах був сформульований у Статуті ООН 1945 року. Але в пояснювальній доповіді було підкреслено, що ООН дотримується цього принципу тільки тоді, коли *«мова йде про право на самоврядування, а не право на відокремлення»*. У 1960 році, у Декларації про надання незалежності колоніальним країнам і народам і Резолюції 1514, Генеральна Асамблея ООН проголосила, що *«всі народи мають право на самовизначення; завдяки цьому праву вони вільно визначають свій політичний статус»*. Але *«будь-яка спроба, спрямована на часткове або повне пору-*

шення національної єдності і територіальної цілісності країни, є несумісною з цілями і принципами Статуту ООН».

Пізніше, у 1970 році, Декларація ООН щодо принципів міжнародного права стосовно дружніх відносин і співпраці між державами відповідно до Статуту ООН підтвердила попередню Декларацію, додавши новий важливий вимір. Згідно з цим документом самовизначення було визнано виправданим у тих випадках, коли народи *«страждають від іноземного поневолення, домінування та експлуатації»*. Проте також підкреслена відсутність *«виправдання або схвалення будь-яких дій, що могли б розчленувати або порушити територіальну цілісність або політичну єдність суверенних незалежних держав, які дотримуються принципу рівних прав і самовизначення народів»*.

Приблизно тоді ж поширилося загальне уявлення про самовизначення як таке, що належить до сфери прав людини. Це ставлення було закріплено в обох Міжнародних Пактах (про громадянські та політичні права і про економічні, соціальні і культурні права) 1966 року. В спільній Статті 1 цих пактів сказано, що *«всі народи мають право на самовизначення. Завдяки цьому праву вони вільно визначають свій політичний статус і вільно здійснюють свій економічний, соціальний та культурний розвиток»*. В свою чергу, Комітет ООН з прав людини в коментарі стосовно Статті 1 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права зазначає, що зобов'язання всіх держав-учасниць полягають у сприянні реалізації права на самовизначення і повазі до права народу його здійснювати.

Крім згаданих документів, вироблених системою ООН, право на самовизначення проголошує також Заключний Акт Гельсінської Конференції 1975 року: *«Згідно з принципом рівних прав і самовизначення народів всі народи мають право вільно, без зовнішнього втручання, визначати, якщо і коли вони того бажають, свій внутрішній і зовнішній політичний статус і здійснювати свій політичний, економічний, соціальний і культурний розвиток так, як вони самі того бажають»*. В цьому ж докумен-

ті вперше чітко зазначено уявлення про «зовнішнє» та «внутрішнє» самовизначення, що набуло конкретного змісту та досить енергійного розвитку в наступні роки.

Варто зауважити, що третя потужна хвиля реалізації права націй на зовнішнє самовизначення (перші дві відбулися внаслідок двох світових війн ХХ століття) була пов'язана з розпадом СРСР і Югославії, *де-юре* федеративних держав, *де-факто* багатонаціональних імперій з однією домінуючою нацією. Але в обох випадках правом на створення або відновлення власної державності з наступним визнанням незалежності міжнародною спільнотою могли скористатися лише республіки федерального рівня (15 республік СРСР і 6 – СФРЮ), в той час як автономним республікам чи адміністративним устроєм нижчих категорій (автономним краям, областям, районам тощо) було категорично відмовлено у такій можливості. Ці «правила гри» були встановлені у грудні 1991 року Декларацією про керівні принципи визнання нових держав у Східній Європі та Радянському Союзі, ухваленою засіданням міністрів закордонних справ країн ЄС; до неї була додана Декларація щодо Югославії. Пізніше ці принципи були підтверджені так званою «комісією Бадінтера» у 1992 році; в якості головного аргументу висувалося відвернення таким чином загрози лавиноподібного «параду суверенітетів» з неконтрольованими наслідками*.

Стосовно ж корінних народів, то їх право на самовизначення неодноразово підкреслено у Декларації ООН про права корінних народів, ухваленій Генеральною Асамблеєю ООН 13 вересня 2007 року. Зокрема варто звернути увагу на ключові положення цього надзвичайно важливого документу (Преамбула, Статті 3 – 5, 18, 26, 46 тощо).

Ст. 3 – Корінні народи мають право на самовизначення. Завдяки цьому вони вільно визначають свій політичний статус і

* Детальніше див. у публікації: «Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union» by Rich Roland. European Journal of Law, 1993, 4 (1), <http://www.ejil.org/article.php?article=1207&issue=67>

вільно здійснюють свій економічний, соціальний та культурний розвиток.

Ст. 4 – ...реалізуючи право на самовизначення, вони мають право на автономію або самоврядування в [усіх] питаннях, що стосуються їхніх внутрішніх... справ.

Ст. 5 – корінні народи мають право підтримувати та посилювати свої окремі політичні, правові, економічні, соціальні та культурні інституції, зберігаючи при цьому, за власним бажанням, право повною мірою брати участь у політичному, економічному, соціальному та культурному житті Держави.

Ст. 18 – ...мають право брати участь у процесах прийняття рішень з питань, що стосуються їхніх прав, через обраних ними представників у відповідності з власними процедурами, а також підтримувати і розвивати свої незалежні інституції.

Проте і в цьому документі право на самовизначення корінних народів згідно зі Статтею 46 (1) обмежено «внутрішнім» самовизначенням:

«Ніщо в цій Декларації не може трактуватися як таке, що передбачає право з боку будь-яких держав, народів, груп або осіб вдаватися до активності або реалізації будь-яких дій... спрямованих на розчленування або руйнування, повне або часткове, територіальної цілісності чи політичної єдності суверенних незалежних держав».

ПРОБЛЕМИ КРИМСЬКОТАТАРСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ АВТОНОМІЇ

4.1 Автономії в унітарних державах: нонсенс чи усталена практика?

Під час дискусій про створення кримськотатарської автономії як механізму реалізації права корінного народу на самовизначення одне з найпоширеніших непорозумінь стосується самої можливості існування територіальних автономій в унітарних країнах. Але прихильники саме такого аргументу «проти» не вдаються до вивчення реального досвіду сучасних демократичних країн світу, зокрема Європи, натомість спираються на власні суб'єктивні уявлення про несумісність адміністративно-територіального устрою формально унітарних держав з наявністю у них будь-яких територіальних автономій.

Такі уявлення легко спростувати завдяки більш уважному ставленню до проблеми і глибшому ознайомленню з реаліями сучасного світу. Різні форми автономії (включно з територіальною) є лише одним із засобів запобігання конфліктів, пов'язаних з проблемами збереження колективної ідентичності і реалізації права на самовизначення. Сучасні уявлення про моделі державного устрою відрізняються од традиційних, дещо спрощених поглядів на існування лише двох категорій держав: з одного боку, унітарних, з іншого – федерацій або конфедерацій.

Насправді європейські країни демонструють доволі широкий спектр ситуацій, коли наявність окремих етнокультурних спільнот в межах однієї «політичної нації» змушує центральні уряди шукати правові й інституційні механізми задоволення їхніх потреб з метою досягти гармонізації міжетнічних відносин, уникнути загострення можливих конфліктів і зберегти цілісність країни.

Відомий британський дослідник Стефан Вулф (див. Бібліографію) у своєму ґрунтовному дослідженні територіального самоврядування розробив сучасну класифікацію різних типів і моделей державних устроїв. Відповідно,

Конфедерації – це відносно нечисленні форми добровільної асоціації суверенних держав, які об'єднують свої ресурси у певних галузях (оборона, закордонні справи, спільна валюта та ін.) шляхом підписання відповідного договору, зазвичай без надання повноважень виконавчої влади урядові конфедеративного рівня.

Федерації – зазвичай мають конституційно закріплену структуру, згідно з якою за наявності центральних органів влади федерального рівня, вся територія країни поділена на окремі політичні одиниці, кожна з яких має певні власні (ексклюзивні) повноваження в законодавчій, виконавчій та/або судовій сфері, незалежні від центральної влади.

«Асиметричний» або обмежений федералізм («Federacy») – доволі поширений, але недостатньо відомий в Україні державний устрій, який поєднує певні риси і федеративної, і унітарної держави. Принаймні одна частина території таких держав має статус автономії, інші або не мають такого статусу, або рівень їхньої автономії є нижчим. Тобто одна чи більше територіальних одиниць мають приблизно такий – чи навіть вищий – рівень автономії, як у республік, що входять до складу федеративних держав, натомість повноваження інших такі ж, що й у територіальних одиниць унітарних країн. Як правило, існування таких автономій гарантовано конституцією; інколи територіальні ав-

тономні одиниці походять від колишніх колоній або є батьківщиною етнічної групи, що відрізняється од решти населення даної країни. Деякі автономні субдержавні одиниці можуть мати спеціальний статус у міжнародних відносинах. Найвідоміші приклади – Аландські острови (Фінляндія), Південний Тіроль (Італія), Каталонія, Країна Басків (Іспанія), Гагаузія (Республіка Молдова); серед інших називали також Крим (Україна). На думку низки відомих вчених і юристів, «множинний, асиметричний, псевдофедеративний устрій» є найбільш доречним рішенням, яке може бути застосоване у разі небажання центрального уряду «федералізувати» країну в цілому, оскільки він конституційно закріплює широке самоврядування для певних регіонів, але не вимагає територіального розділення всієї держави. Більше того, такі «асиметричні» автономні устрої вважають притаманними саме унітарним державам.

Цей підхід може застосовуватися для різних адміністративних одиниць в межах однієї держави, які при тому не мають однаковий статус або рівень компетенції. Наприклад, в Італії є п'ять регіонів з різним спеціальним статусом автономії, тоді як у Данії асиметричний адміністративно-територіальний устрій полягає у високому рівні самоврядних повноважень Гренландії й Фарерських островів (за наявності 5-ти територіальних одиниць звичайного статусу). Приклад Гренландії можна вважати важливим для України, бо фактично це є територіальна автономія корінного народу – інуїтів (етнонім корінного народу, що його інколи некоректно називають ескімосами).

Деволуція, як і в попередньому випадку, означає наявність окремих територій з автономним статусом у загалом унітарній державі. Однак ступінь правового захисту є нижчим, оскільки він зазвичай не закріплений у конституції. Центральна влада у процесі деволуції просто передає або делегує частину своїх повноважень відповідним автономним органам, при тому може їх змінювати або взагалі відмінити без внесення змін у конституцію. Найвідоміший приклад країни з деволуцією влади – Великобританія, до складу якої входять Шотландія та Уельс.

У цьому ж контексті можна зауважити, що термін «децентралізація» стосується головним чином делегування виконавчих і адміністративних повноважень місцевим органам влади; цей процес зазвичай не є конституційно гарантованим і не включає необхідності спеціальних законодавчих ініціатив. У цьому розумінні децентралізація означає комплекс заходів, спрямованих на практичну реалізацію принципу субсидіарності, тобто ухвалення відповідних рішень на максимально низькому, наближеному до громади, рівні. (Термін «субсидіарність» у даному випадку підкреслює, що держава з її центральними органами влади має відігравати лише вторинну, допоміжну роль, тобто здійснювати свої повноваження у тих ситуаціях, коли громада і обрані нею місцеві органи явно не можуть самостійно вирішувати такі питання, як-от національна безпека, оборона, міжнародна політика тощо).

4.2 Автономний статус Криму

Таким чином, існування окремих територіальних утворень з автономним статусом у складі унітарних країн не є чимось винятковим або «парадоксальним». Тому формально наявність Автономної Республіки Крим (АРК) у складі унітарної України цілком логічно вкладалася в систему державних устроїв третього типу (асиметричний, обмежений або «множинний» федералізм; *federacy*). Насправді АРК не відповідала сучасним уявленням про створення територіальних автономій як засобу задоволення конкретних потреб і забезпечення подальшого розвитку самобутніх та/або вразливих етнокультурних спільнот. У першу чергу, це стосується корінного кримськотатарського народу, який втратив власну державність (Кримське ханство) і став меншиною на своїй історичній Батьківщині внаслідок анексії Криму Російською імперією 1783 року, а в минулому столітті пережив геноцид – масову сталінську депортацію і тривале вигнання.

Незважаючи на декларативні заяви про «адміністративно-територіальну» (тобто не етнічну) сутність кримської автономії,

яку подекуди називали «автономією для території» або «автономією ні для кого», АРК від самого початку була створена як *де-факто* автономія російської/російськомовної більшості населення півострова. При тому необхідно зазначити, що не визнаний етнічний характер фактично російської кримської автономії не міг і не може спиратися на норми міжнародного права. На відміну від розвитку стандартів забезпечення прав корінних народів, який призвів до офіційного визнання колективних прав, включаючи створення автономних устроїв як механізм реалізації права на самовизначення, спроби наділити аналогічними правами національні меншини не увінчались успіхом. Намагання розробити відповідний Додатковий протокол до Європейської конвенції з прав людини не знайшли достатньої підтримки. Текст цього документу відображений у Рекомендації ПАРЕ № 1201 1993 року, але замість Додаткового протоколу Комітетом Міністрів Ради Європи була затверджена 10 листопада 1994 р. Рамкова конвенція про захист національних меншин, яка передбачає значно нижчий рівень захисту прав цієї категорії меншин.

Важливо зазначити, що у випадках двосторонніх державних договорів, які містять посилання на вищезгадану рекомендацію ПАРЕ і ратифіковані обома парламентами, вона набуває характер юридично зобов'язуючого документу. Але до ратифікаційних законів зазвичай додавалися Пояснювальні записки, де про статтю 11, що стосується територіальних автономій, сказано наступне: *«Договірні Сторони погоджуються, що Рекомендація 1201 не стосується колективних прав і не накладає на них зобов'язання про надання зацікавленим особам будь-якого права на особливий статус територіальної автономії за етнічною ознакою»*. Більше того, на відміну від інших двосторонніх договорів, саме таке обмежувальне тлумачення Рекомендації 1201 включене в основний текст договору між Україною та Румунією (Ст.13 (1)), укладеного у 1997 році і ратифікованого парламентами обох країн.

Отож, усі посилання на якісь норми міжнародного права, що начебто є підставою для надання національним меншинам

права на територіальну автономію, не відповідають дійсності. І не дарма у тих випадках, коли окремі речники які роблять заяви від імені певних національних меншин, звинувачують Україну у «порушенні норм власного і міжнародного права» (йдеться про можливість створення національно-територіальної автономії для кримських татар, але не для інших етнічних спільнот), чомусь у жодному разі не називають тих нібито порушених норм. (Наприклад, директор Центру національних меншин Яніна Салміна стверджує, що *«Государство регулярно и грубо нарушает не только собственное законодательство и Конституцию в этой сфере, но и международные правовые акты»*^{*}). Не називають просто тому, що таких норм не існує ані в міжнародному праві, ані в національному. Інша справа, що у чинному Законі про національні меншини в Україні (N 2494-XII) сказано: «Держава гарантує всім національним меншинам права на національно-культурну автономію: користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національні культурні товариства, розвиток національних культурних традицій, використання національної символіки, відзначення національних свят, сповідання своєї релігії, задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації, створення національних культурних і навчальних закладів та будь-яку іншу діяльність, що не суперечить чинному законодавству» (Ст. 6). Як бачимо, ні про яку територіальну автономію не йдеться.

Оскільки етнічні росіяни України/Криму, хоч і складають найбільшу з етнічних спільнот, не можуть мати іншого статусу, ніж національна меншина, усі претензії на створення ними/для них якоїсь окремої автономії є безпідставними. Те саме стосується й інших національних меншин; тому спроби залякування українського суспільства вимогами надати право на територіальну автономію українським болгарам, румунам, угорцям і т. д. у разі створення кримськотатарської територіальної автономії –

^{*} Див. «Венгерская община в Украине предложила заключить договор с Кабмином», 06 октября 2016, <http://podrobnosti.ua/2135988-vengry-v-ukraine-predlozhili-zakljuchit-dogovor-s-kabminom.html>

це лише чергові політичні маніпуляції та/або складова «інформаційної війни» проти України. Тим паче, що лідери деяких національних меншин України, зокрема румунської та болгарської, оперативно відреагували на ці повідомлення в українських і російських ЗМІ, спростувавши їх і назвавши «фейковими». Так само «фейковою» є й уявна підтримка вимог болгарської меншини України з боку Болгарії; насправді йдеться лише про позицію крайньої правої партії «Атака»*.

Тож констатуємо, що «російськість» кримської автономії не спиралася на норми міжнародного права і жодним чином не враховувала інтереси і прагнення кримськотатарського народу. Головною метою її створення було заспокоїти й задовольнити більшість місцевого населення, відвернувши у такий спосіб безпосередню загрозу кримського сепаратизму/іредентизму, підтримуваного спонсорами з-за кордону. Оскільки нинішні ватажки незаконної «влади Криму», насамперед, Сергій Аксьонов, останніми роками перед окупацією (і навіть під час мітингу 26 лютого 2014 року) робили гучні заяви про те, що кримський сепаратизм залишився у минулому і про нього треба забути, така політика багато кому здавалася виправданою, принаймні в сенсі відвернення гострого сепаратистського конфлікту.

Тому усі «ключові гравці» воліли зберегти *статус-кво* і не вдавалися до якихось рішучих дій стосовно зміни формального чи фактичного статусу півострова. Вся хибність такої політики стала зрозумілою лише з початком Революції гідності у 2013 році; остаточні «крапки над і» поставили трагічні події 2014 року, коли стрімка окупація з наступною анексією Криму – включенням його до складу Російської Федерації – були підтримані значною частиною місцевого населення.

* Така інформація оприлюднена активістами *StopFake*, див., наприклад, <http://www.unian.info/politics/1416058-pro-kremlin-far-right-bulgarian-party-used-in-latest-ukrainian-separatism-fake.html>, а також, Георгій Бянов: «О фейках, болгарях, крымских татарах и будущем», 11 июля 2016, <http://ru.krymr.com/a/27850344.html>

4.3 Національно-територіальна автономія чи національно-культурна?

4.3.1 «Класична» концепція національно-культурної автономії і спроби її реалізації

«Територіальна автономія... встановлює кордони на землі; культурні кордони існують переважно в людській свідомості...» Ці слова належать відомому норвезькому досліднику Асбйорну Ейде; вони підкреслюють основну і начебто усім зрозумілу рису національно-культурних автономій як альтернативи територіальним.^{*}

В анексованому Росією Криму кримські татари не мають шансів отримати статус корінного народу і, відповідно, реалізувати право на самовизначення шляхом встановлення національно-територіальної автономії. Надійним бар'єром цьому є законодавство РФ, згідно з яким корінними народами вважаються лише нечисленні етнічні спільноти, кількість яких не перевищує 50.000 осіб. Альтернативним рішенням «національного питання» в анексованому Криму стали намагання створити в «Республіці Крим» Південного федерального округу РФ так звані національно-культурні автономії для кримських татар та низки національних меншин, в першу чергу раніше депортованих німців, болгар, греків та вірменів.

Для того, щоб повною мірою зрозуміти, у чому полягає мета такої політики і до чого це може призвести, необхідно детальніше ознайомитися з розвитком концепції національно-культурних автономій і досвідом її втілення.

Концепцію культурної автономії для етнічних меншин зазвичай вважають доробком інтелектуальної та політичної школи австрійських марксистів часів занепаду Австро-Угорської імперії наприкінці дев'ятнадцятого та початку двадцятого століть. Вперше її сформулював у 1886-му році ліберал Адольф Фішер-

^{*} Asbjorn Eide, Cultural Autonomy and Territorial Democracy: A Recipe for Harmonious Group Accommodation, paper prepared by Working Group on Minorities, 2001, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/WP.4, p. 2.

хоф; пізніше вона була розвинена й деталізована лідерами австрійської соціал-демократичної партії, зокрема Отто Бауером і Карлом Реннером. Принцип культурної автономії міг бути застосований до будь-якого члена групи, незалежно від місця його/її проживання, а також від типу розселення групи на території певної держави – дисперсного чи компактного. Таким чином представники етнічних меншин могли вільно об'єднуватися в автономні організації, конституційно визнані суб'єктами правовідносин. Передбачалося, що цим асоціаціям будуть надані ексклюзивні права в галузях освіти, культури й виховання; в «ідеальній моделі» культурні автономії могли також створювати власні законодавчі, адміністративні й виконавчі інституції.

Перевага такої концепції над моделями суто територіальними полягала у тому, що створення територіальних автономій не виключає ні досить довільного встановлення автономних кордонів, ані домінування етнічної більшості над іншими жителями, що не належать до «титових етносів» таких автономій. А застосування «персонального принципу» у національно-культурних автономіях дозволяло, принаймні теоретично, досягти більш справедливого забезпечення групових прав і водночас уникнути загрози виникнення (як у випадку територіальних автономій) додаткових, менш захищених або навіть дискримінованих, «меншин у меншині». Проте це не означало повної відмови од принципу територіальної автономії для етнічних груп, що проживають компактно; навпаки, теоретики австрійської соціал-демократичної школи пропонували розділити Австро-Угорську імперію – подвійну монархію, в якій суб'єктами відносин з державою були лише окремі особи і не знаходилося місця «націям» – на низку провінцій, кордони яких мали максимально збігатися з кордонами етнічними, перетворивши її таким чином на федерацію «автономних народів».

Згідно з ідеями Карла Реннера (лідера австрійської соціал-демократичної партії, у 1945–1950 рр. – президента Австрії) усі культурні та лінгвістичні групи, включно з найдрібнішими, мали бути пропорційно до своєї чисельності представлені в органах

законодавчої та виконавчої влади усіх рівнів. Мало того, в державах, де співіснують різні нації, етнічні та культурні групи, кожна з них мала право обирати власний «культурний парламент», а також застосовувати вето на рішення у сфері культури. Такі уявлення про права меншин сягали далеко за межі суто культурної сфери; вони отримали назву «радикальної» культурної автономії.

Офіційно проголошеною метою цієї теоретично досить привабливої моделі була модернізація і демократизація багатонаціональної Австро-Угорської імперії таким чином, щоб усі її громадяни мали змогу вільно й без перешкод об'єднуватися в екстериторіальні національно-культурні автономії за власним вибором. Але фактично це був «рецепт» збереження імперії. Запропоновані їй етнічним спільнотам форми національного самовизначення уможливили збереження й подальший розвиток власної ідентичності і водночас створювали надійні перешкоди більш радикальним сепаратистським національним рухам, які мали шанси на відокремлення і створення власної держави у разі наявності територіальної автономії.

Незважаючи на провідну роль національно-культурної автономії у програмних засадах і політиці австрійської соціал-демократичної партії, спроби реального її втілення в Австро-Угорській імперії були досить обмеженими*. Треба також додати, що напередодні і під час Першої світової війни Отто Бауер визнав пріоритетність права територіального самовизначення етнічних груп.

Намагання використати європейські моделі культурної автономії й реалізувати теоретичні конструкції австрійських, а також російських соціал-демократів спостерігалися протягом ліберального періоду Тимчасового уряду після лютневої («буржуазної») революції 1917-го року, але з цілком зрозумілих причин вони не були доведені до кінцевої мети.

* Детальніше див. у дослідженні: «National Cultural Autonomy in the Russian Federation: Implementation and Impact» by Nicky Torode. International Journal on Minority and Group Rights, Volume 15, Issue 2, Pp. 179 – 193, 2008.

Не можна забувати й власного досвіду у спробах законодавчого забезпечення прав етнічних меншин за часів Української Народної Республіки (УНР). Так, III Універсал Центральної Ради передбачав можливість використання «місцевих мов у зносинах з усіма установами» й проголошував надання «національно-персональної автономії» росіянам, євреям, полякам «та іншим народам в Україні» для забезпечення права і свободи самоврядування у справах їхнього національного буття. Це положення було підтверджено IV-м Універсалом, згідно з яким «...в самостійній Українській Народній Республіці нації користуватимуться правом національно-персональної автономії, признаним за ними законом 9-го січня» (йдеться про закон 1918-го року стосовно права на екстериторіальну автономію для цих трьох меншин, а також інших національних груп чисельністю не менш ніж 10 000 осіб). Це був перший у світі закон конституційного характеру щодо культурної автономії меншин. Проте коли Україна втратила свою незалежність і стала республікою у складі Радянського Союзу, всі ці здобутки були також втрачені й більше не згадувалися, принаймні в офіційних документах.*

Ще однією законодавчою ініціативою щодо втілення ідей австрійських соціал-демократів у період між двома світовими війнами було ухвалення Естонією закону про культурну автономію (1925 рік); меншинам чисельністю не менш ніж 3000 осіб цей закон надавав право створювати культурні ради. Повертаючись до свого історичного досвіду, пострадянська Естонія ухвалила у 1993-му році закон про національно-культурну автономію. Певні елементи національно-культурної автономії для низки етнічних або національних меншин містять також конституції і законодавчі акти інших країн Європи, зокрема Фінляндії, Норвегії, Угорщини, Латвії, Словенії, Сербії та Чорногорії.**

* Детальніше див.: Мирослава Антонович. «Законодавство України щодо прав національних меншин у світлі міжнародно-правових стандартів». Матеріали конференції українських випускників програм наукового стажування у США. Україна: проблеми ідентичності. Львів, 18 – 21 вересня 2003 р.

** Див.: Правові засади національно-культурних автономій національних меншин за законодавством зарубіжних країн, 2014-10-25, http://yuricom.com/ru/yuridichnyi_visnyk_ukrainy/overview/?id=806.

4.3.2 Російська версія НКА

Безумовно, найважливішим питанням у контексті сучасної ситуації в Україні, в першу чергу, у Криму як її анексованій частині, є сутність і сенс створення національно-культурних автономій у Російській Федерації.

Після падіння комуністичної системи й розвалу Радянського Союзу РФ успадкувала від минулого режиму багато його проблем, у тому числі таких, що стосувалися різного статусу етнічних спільнот, які мали – або не мали – власні територіальні автономії (республіки). Відродження й реалізація ідеї національно-культурної автономії в Російській Федерації були пов'язані, насамперед, з намаганням приборкати владу регіональних «етнократичних еліт», а також мали за мету відвернення загрози потенційних сепаратистських рухів. Результатом розвитку подібних тенденцій були розробка й подальше ухвалення 17 червня 1996-го року Федерального закону «Про національно-культурну автономію», в який у подальшому 9 разів вносилися зміни і доповнення.

Цей закон і практика його реалізації оцінюються досить неоднозначно як всередині РФ, так і за її межами; наведемо лише характерні приклади. Александр Осіпов, відомий російський дослідник, правозахисник, член Правозахисного Центру «Меморіал», вважає, що в Москві, так само як і на решті територій Російської Федерації, етнічні культурні асоціації та автономії дорівнюють «клубам по інтересах» деяких інтелектуалів з етнічних груп, які складають лише незначну частку тих, кого вони нібито представляють. Що всі балачки про зорганізовані та структуровані етнічні спільноти, чиї стосунки з державою начебто таким чином «врегульовані», є всього лише вигадкою; сам російський закон про НКА він називає «великим обдурюванням». Навпаки, доволі позитивно оцінив цю модель Ефраїм Німні, який стверджує, що вона надала національним спільнотам Росії досить значущу екстериторіальну автономію.*

* Див. Ephraim Nimni, «Nationalist Multiculturalism in Late Imperial Austria as a Critique of Contemporary Liberalism: the Case of Bauer and Renner». *Journal of Political Ideologies*, (1999), 4 (3) p. 29.

Найбільш ґрунтовні дослідження проблем національно-культурної автономії у сучасній Росії були здійснені Александром Осіповим, а також Біллом Баурінгом та Нікі Тороде з Великої Британії.*

Головними вадами моделі національно-культурної автономії Росії часто називають її загально-декларативний характер; жорстку, ієрархічну й надзвичайно бюрократизовану процедуру створення і реєстрації тих організацій, які бажають набути статусу НКА (національно-культурні автономії можуть бути місцевого, обласного та федерального рівнів, з певними вимогами та обмеженнями щодо можливості отримати відповідний статус); брак реальної репрезентативності членів меншини, які створюють відповідну НКА; обмеження або фактична відсутність фінансової підтримки з боку держави і навіть згадки про фінансування безпосередньо НКА при формуванні бюджету (всупереч статті 20 закону); брак участі меншин (незалежно від наявності чи відсутності у них НКА) у розробці та реалізації державних програм національно-культурного розвитку тощо.

Згідно з повідомленням Міністерства юстиції РФ наразі існує 934 зареєстрованих НКА**, при тому значна частина репрезентує одну й ту саму етнічну спільноту. Виникає цілком логічне питання, чим так звані НКА відрізняються від звичайних громадських організацій та інших видів об'єднань, створених етнічними меншинами? В останній версії Федерального закону (від 2014 року) наведено таке визначення: *«Национально-культурная автономия является видом общественного объединения. Организационно-правовой формой национально-культурной автономии является общественная организация»****. Тобто, офіційно визнано,

* Див.: Осипов А.Г. Национально-культурная автономия в России: идея и реализация. 2004, <http://www.igpi.ru/info/people/osipov/1198611882.html>; Bowring, Bill «Austro-Marxism's Last Laugh?: The Struggle for Recognition of National Cultural Autonomy for Russians and Russians». *Europe-Asia Studies*, Vol 54, No. 2, 2002, pp. 229–250; Torode, Nicky «National Cultural Autonomy: Imagined Autonomy or Russia's Solution to the National Question?»; це дослідження було представлено на Другій міжнародній конференції «Регіональні автономії для етнічних меншин», 12–17 червня 2003 року, Уппсала, Швеція.

** <http://to15.minjust.ru/ru/print/79250>

*** <http://base.garant.ru/135765/1/>

що йдеться не про класичні форми національно-культурних автономій, а лише про громадські організації, створені етнічними меншинами.

Схоже, у цьому й полягала стратегічна мета розробки та ухвалення в Російській Федерації саме такого закону. Згадаймо найважливіший постулат класичної моделі національно-культурної автономії Бауера-Реннера: це, фактично, забезпечення соціально-політичних прав етнокультурних меншин, зокрема, представництва (на різних адміністративних рівнях) **усієї етнічної спільноти** шляхом **виборів** нею власних рад, які набувають таким чином повноваження вести від імені даної національної групи переговори з урядовими структурами й захищати права та інтереси членів відповідної меншини. Без цього стрижневого положення про демократично обрані репрезентативні органи як форми самоорганізації етнічних меншин сама ідея НКА не тільки втрачає сенс, а й починає слугувати прямо протилежним цілям: замість розвитку певної групової солідарності й зміцнення етнокультурної ідентичності членів групи вона спричиняє внутрішні розколи, розбрат та суперництво за обмежені ресурси і підтримку, яку держава надає – чи, принаймні, може надавати – громадським об'єднанням етнічних спільнот. Фактично це оновлений варіант старого імперського гасла «розподіляй і володарюй». Більше того, детальний аналіз практики і результатів імплементації моделі національно-культурної автономії в Російській Федерації показав, що в значній частині випадків її наслідком було не тільки посилення внутрішньо-групових суперечок, а й зростання напруження у міжетнічних відносинах.

4.3.3 НКА в окупованому Криму

Цей короткий огляд дає підстави стверджувати, що кримським татарам та й іншим етнічним спільнотам Криму годі очікувати позитивних наслідків від НКА, створених окупаційною владою Криму чи центральною владою РФ. Більше того, в умовах анексії і наявності незгодних з нею «дисидентів», НКА російського зразка у Криму перетворилися на додатковий інструмент

підтримки окремих лояльних до нелегітимної влади угруповань і створених ними організацій, водночас – тиску на їхніх опонентів.

Справді, вже можна навести деякі приклади результатів такої політики. Відповідно до російського законодавства, НКА місцевого (міського, селищного, районного тощо) рівня можуть бути створені або відповідною НУО, або «зборами», на яких присутні усього лише 3 (!) представники етнічної групи; регіональні (обласні) НКА – зборами усіх місцевих НКА або, за їхньої відсутності, достатньо однієї-єдиної; «федеральні національно-культурні автономії» формуються зібраннями регіональних НКА.

Про створення кримськотатарської НКА було оголошено у квітні 2016 року в рамках «Дня відродження реабілітованих народів Криму», приуроченого до другої річниці підписання указу президента Росії Володимира Путіна «Про заходи щодо реабілітації вірменського, болгарського, грецького, італійського, кримськотатарського та німецького **народів** і державну підтримку їх відродження й розвитку» (указ був підписаний 21 квітня 2014 року).

Дотримання російських «правил гри» дали підстави Зауру Смірнову, «Голові державного комітету з міжнаціональних відносин і депортованих громадян РК», стверджувати, що на території Криму функціонує НКА кримських татар, очолювана Ейвазом Умеровим, тепер йдеться про створення регіональних НКА кримських татар в інших областях Росії, після чого кримські татари матимуть право на створення федеральної автономії. При всьому тому питання репрезентативності кримських татар у цих «фейкових» автономіях, тобто наскільки вони відображають інтереси усього кримськотатарського народу, взагалі не порушується, бо для цього просто немає жодних правових підстав.

Подібні НКА були створені в окупованому Криму і на базі громадських організацій національних меншин, у першу чергу, тих, які, згідно з указом Путіна 2014 року, належать до катего-

рії «раніше депортованих народів». Зокрема, «Региональная национально-культурная автономия греков Крыма “Таврида”», «Региональная немецкая национально-культурная автономия» тощо. Хоча українські організації не підпадали під дію цього указу, деякі ЗМІ повідомляли про створення у 2015 році «Местной украинской национально-культурной автономии «Возрождение в единстве» городского округа Симферополь» і про наміри українців Сімферополя створити також регіональну загальнокримську українську НКА. З очевидною метою довести дотримання прав етнічних українців в окупованому Криму.* Подальша інформація про діяльність цієї організації є дуже обмеженою, проте відомо, що лише їй дозволили урочисто покласти квіти до пам'ятника Тарасові Шевченку з нагоди 202-ї річниці від дня народження. Загалом, згідно з інформацією, представленою на сайті «кримського держкомнацу», на півострові у 2016 році було зареєстровано 10 НКА.

Приклади успішної взаємодії російської влади з певними організаціями раніше депортованих національних меншин Криму можна, мабуть, пояснити, серед інших причин, значно вищим рівнем їхньої асиміляції, зокрема, мовної. За наявною інформацією, 92% німців, 83% греків, 81% болгар і 47% вірмен Криму назвали рідною мовою російську, в той час як серед кримських татар таких виявилось лише 7 відсотків.**

Варто також зазначити, що «лояльна» громадська організація під назвою «Німецька національно-культурна автономія міста Сімферополя» вже отримала в рамках президентських грантів 2,5 мільйона рублів на представлений нею проект з красномовною назвою **«Боротьба з антиросійськими європейськими санкціями у Німеччині»**. Намагаючись подолати міжнародну ізоляцію окупованого Криму, голова НКА німців Криму Юрій Гемпель запросив відвідати Дні німецької культури (22–29 жовт-

* Див. <http://ru.krymr.com/content/news/27602976.html>.

** Див. «Russian Occupation Pressuring Crimean Tatars by Offering Aid to Other Deported Peoples» by Paul Goble, Window on Eurasia, April 21, 2015, <http://windowoneurasia2.blogspot.com/2015/04/russian-occupation-pressuring-crimean.html>.

ня 2016) групу політиків, вчених і бізнесменів з Німеччини, а також Норвегії.* Не менш активну роботу за визнання «російської належності Криму» проводить, зокрема на території Болгарії, болгарська національно-культурна автономія Криму.** Наскільки така діяльність відображає позицію всієї німецької чи болгарської громади Криму, наразі встановити неможливо. Саме тому, що ці «НКА» жодним чином не є репрезентативними органами етнічної спільноти.

Підтримкою – принаймні, декларативною – кримської окупаційної влади користуються і караїми (караї), які визнали себе корінним народом у 2003 році на Всенародному з'їзді кримських караїмів. (Караїмів у всьому світі налічують близько 2000, із них біля 800 проживають у Криму, 400 – в інших регіонах України; поселення караїмів є також у Тракайському районі Литви). Новостворена громадська організація «Региональная национально-культурная автономия крымских караимов Республики Крым» провела 20 - 21 травня 2016 року Національний з'їзд караїмів-тюрків і ухвалила резолюцію, у п. 4 якої сказано про необхідність «*признания крымских караимов коренным малочисленным народом Российской Федерации*»***. Таке прохання було підтримано т. зв. «Державним комітетом з міжнаціональних відносин і депортованих громадян РК», який розробив і надіслав урядові РФ проект постанови про включення караїмів і кримчаків до Єдиного реєстру корінних малочисельних народів Російської Федерації. Відповіді на ці звернення поки що не було. Інформація про НКА кримчаків (яких, за переписом населення 2001 року у Криму залишалось 204 особи) наразі відсутня.

На завершення можна зауважити таке. Навіть за умови найповнішої реалізації концепту національно-культурної автономії, вона не здатна вирішити усі проблеми, що постійно постають і поставатимуть перед кримськотатарським народом – нацією,

* <http://ncrim.ru/news/view/24-10-2016-deputy-i-biznesmeny-iz-germanii-i-norvegii-pribyli-na-dni-nemeckoy-kultury-v-krym-24-oktyabrya-2016-goda>.

** Див. «Болгары выпустили журнал, полностью посвященный Крыму», <http://ncrim.ru/news/view/09-10-2016-v-bolgarii-izdali-jurnal-kotoryy-polnostyu-posvyashchenny-krymu>.

*** Про цю та інші події див. на сайті кримських караїмів <http://karai.crimea.ua/>.

яка не має власної державності. Бо всі нації існують у нерозривному зв'язку з територією, де вони сформувалися і розвивалися; поняття Батьківщини є однією з наріжних рис кожного народу. Таким чином, певні можливості, що їх можуть забезпечити НКА, не заперечують потреби створення повноцінної кримсько-татарської національно-територіальної автономії; в українському контексті основні засади і принципи національно-культурної автономії можуть бути застосовані для задоволення потреб національних меншин, малочисельних і глибоко асимільованих корінних народів та/або діаспор, але не кримських татар. Отже, тепер на часі наповнення теоретичного концепту кримсько-татарської національно-територіальної автономії конкретним змістом, який визначатиме основні засади, представництво в органах центральної, регіональної й місцевої влади, механізми взаємодії з органами влади і місцевого самоврядування, забезпечення прав людини та врахування інтересів усіх етнічних сегментів населення Криму тощо.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ КОРІННИХ НАРОДІВ

5.1 Зміна ставлення до проблем корінних народів у політиці окремих держав світу

На початку сімдесятих років минулого століття ознаки позитивних змін можна було спостерігати у Сполучених Штатах Америки, Канаді, Перу (поступ був загальмований подальшим насильством) та Данії. У вісімдесятих аналогічні зміни відбулися у Колумбії, Новій Зеландії, Норвегії, Фінляндії, Швеції, Бразилії і Нікарагуа. Ще пізніше почала змінюватися офіційна державна політика щодо корінних народів у Росії, Чилі, Болівії, Мексиці, Аргентині, Японії, Філіппінах та Гватемалі.

Наприклад, у США федеральним урядом офіційно визнані 565 індієських племен; індієські резервації юридично мають майже такі саме права, як і штати США. У більшості з них активно функціонують власні суди і правоохоронні органи. Крім того, у США відомі прецеденти виплати компенсації індієцям за реквізовані владою землі. Першим з них став *Акт по рішенню земельних вимог корінних народів*, ухвалений Конгресом у 1971 році. Угода передбачала передачу федеральній владі 44 млн. акрів землі в обмін на виплату компенсації у розмірі 962,5 млн. доларів.

У Північній Америці особливо показовими були зміни у ставленні до корінних народів у Канаді. Так, якщо до кінця 70-х років

уряд Канади не визнавав ніяких спеціальних прав корінних народів, то вже у 1982 році в її конституції з'явився розділ 35, згідно з яким визнані та підтвержені права «аборигенних народів». (До аборигенних народів віднесені індіанці, інуїти та метиси). Як висловився на Конституційній Конференції у березні 1983 року прем'єр-міністр Трудо, *«Конституційний процес в Канаді не може бути повністю здійсненим, якщо аборигенні народи, чий предки жили тут найдовше, вважають, що їхні спеціальні права не знаходять адекватного відображення і не захищені Конституцією»*. І хоча чіткого визначення, які саме права мають на увазі, не наведено, поява цих конституційних норм започаткувала подальший плідний діалог між організаціями корінних народів Канади, з одного боку, і федеральним урядом та урядами окремих провінцій, з другого. Цікаво зауважити, що в Канаді, як і в деяких інших країнах федерального устрою, корінні народи, як правило, відчують більшу підтримку федеральних властей, ніж органів місцевої влади, більшою мірою вважають федеральний уряд партнером і захисником від місцевої, подекуди вороже налаштованої більшості. Тож цілком зрозуміло, чому корінні народи Канади всіляко підтримують єдність країни, зокрема рішуче виступають проти відокремлення франкомовної провінції Квебек.

Політичний процес, спрямований на конкретизацію прав корінних народів Канади, проходить у двох напрямках: розв'язання кола питань, пов'язаних із правом на власність, земельні права або право використовувати землю та природні ресурси; уточнення обсягу політичних та конституційних прав на самоврядування та самовизначення.

На сьогодні у Канаді жителі резервацій звільнені від сплати федеральних і провінційних податків з прибутків і власності, мають право на вільне використання ресурсів резервацій, безкоштовне медичне обслуговування і навчання дітей у школах, допомогу у забезпеченні житлом. Юридичний статус індіанців і резервацій є винятковою компетенцією федерального уряду Канади; провінційні закони не можуть міняти закони, що стосуються корінного народу.

Досягнення Канади у цій сфері мали великий вплив на інші країни, зокрема ті, що поставали під егідою Британської Корони і заселялися її колоністами. Так, австралійський закон про право власності корінних народів спирається здебільшого саме на канадські прецеденти. Одна з таких країн – Нова Зеландія – ввела гарантовану квоту в національному парламенті для корінного народу маорі.

Яскраві приклади зрушень у такому ставленні можна також знайти у найбільш розвинених країнах Азії – таких, як Японія і Філіппіни, де впродовж десятиріч заперечували сам факт існування корінних народів чи навіть етнічних меншин. Тут розвиток міжнародної концепції «корінних народів» також почав втілюватися у конкретну політичну та юридичну практику. Так, у Філіппінах спочатку з'явилася така формальна категорія як «корінні культурні спільноти» (ККС), що складають від 10 до 20 відсотків загального населення, а 1997 року парламентом цієї країни був ухвалений закон, який підвищив статус ККС до рівня корінних народів. На цей законодавчий процес значною мірою вплинули текст проекту Декларації ООН про права корінних народів і Конвенція МОП № 169.

В Японії протягом століть корінний народ айни не був визнаний навіть етнічною меншиною; уряд не погоджувався визнати права айнів і за ст. 27 Міжнародного Пакту про громадянські та політичні права аж до середини 90-х років минулого століття. Під сильним зовнішнім і внутрішнім тиском уряд нарешті відмовився од наполегливого декларування «етнічної гомогенності» населення Японії: *де-факто* було визнано, що айни справедливо вважають себе часткою міжнародного руху за права корінних народів. У 1997 році були ухвалені нові законодавчі акти, зокрема стосовно неасиміляційної політики Японії щодо айнів. Ці зрушення розглядаються як позитивні, але недостатні самими айнами, що продовжують вимагати більш чітких та конкретних норм, пов'язаних саме із визнанням їх корінним народом.

5.2 Європейський досвід захисту прав корінного народу саамі

У світлі євроінтеграційного курсу України особливо важливим є врахування досвіду і динаміки взаємодії з корінними народами трьох північних держав європейського континенту. Оскільки ж Меджліс кримськотатарського народу можна вважати певною мірою аналогом парламентів саамі у північних країнах Європи, варто уважніше ознайомитися з поступовим розвитком інституцій самоврядування корінного народу, а також змін у ставленні до них урядів і суспільств у цілому. Доцільність вивчення Україною такого досвіду була підкреслена Рекомендацією 1455 (2000) Парламентської Асамблеї Ради Європи.

Норвегія

У 1964 році була створена Норвезька Рада саамі, що функціонувала в якості консультативно-дорадчого органу регіональних та центральних владних структур у питаннях економічного, соціального та культурного розвитку саамі. Ця перша Рада саамі мала 8 членів – представників корінного народу; в 1980 році її було розширено до 18 членів. Але процедура формування Ради не була демократичною, бо її не обирав сам народ, а призначав король Норвегії (фактично Кабінет міністрів). Незважаючи на статус лише «консультативного» органу, Рада саамі одержувала в своє розпорядження кошти з державного бюджету, які використовувала за власними рішеннями на підтримку своїх організацій, спеціальні культурні потреби або на розвиток ремесел та виробництва.

Під тиском корінного народу та в ході подальшої демократизації норвезького суспільства Рада саамі була реорганізована у представницький орган. Стаття 1-1 Саамського закону 1987 року проголошує, що *«мета цього Закону – створити можливості для саамського народу зберегти та розвивати свою мову, культуру та спосіб життя»*. Згідно зі статтею 2-6 всі особи, які вважають себе саамі і використовують саамську мову вдома або мали одного з батьків чи прабатьків, які використовували саамську мову

вдома, можуть за своїм бажанням бути внесеними в окремий саамський виборчий реєстр і брати участь у виборах до Парламенту саамі. Витрати, пов'язані з виборами до Асамблеї (Парламенту) саамі, бере на себе держава (стаття 1-4). Цьому виборному органу були передані всі повноваження Ради саамі стосовно розподілу державних фондів для підтримки економічних, соціальних та культурних потреб корінного народу.

Законом також передбачено, що державні органи влади мають консультуватися з Парламентом саамі з усіх питань, які стосуються прав та інтересів саамі. На розвиток цієї норми уряд Норвегії і Парламент саамі підписали угоду, якою регламентовано порядок проведення таких консультацій; більше того, вони мають тривати доти, доки не буде досягнуто консенсусу. Кожні півроку відбувається консультативна нарада міністра, відповідального за питання, пов'язані з саамі, і Головою Парламенту саамі.

У 1988 були внесені зміни у Конституцію Норвегії (введення спеціального розділу 110а); згідно з цією конституційною нормою, *«Держава зобов'язана створити умови для забезпечення народу саамі можливостей зберігати та розвивати власну мову, культуру та спосіб життя»*. У разі її порушення до суду можуть звертатися як окремі позивачі, так і представники усього народу від його імені, що означає повне й беззастережне визнання колективних прав саамі.

Наразі тривають дискусії та дослідження про можливе розширення повноважень Парламенту саамі щодо прийняття самостійних рішень, зокрема стосовно довкілля та природних ресурсів.

Швеція

Саамі були офіційно визнані корінним народом Швеції у 1977 році, тоді ж був підкреслений їхній особливий статус порівняно з іншими етнічними меншинами і зроблений наголос на тому, що історично вони проживали на своїх територіях задовго до встановлення сучасних державних кордонів.

Статус саамі як корінного народу підтверджений також змінами, внесеними у Конституцію Швеції: з 1 січня 2011 року, згідно § 2, саамі чітко визначені як «народ», на відміну од «меншин». (При тому, що у цьому положенні йдеться про забезпечення можливостей не тільки народу саамі, а й етнічних, лінгвістичних та мовних меншин зберігати та розвивати власне культурне та соціальне життя).

Будучи невеликою меншиною (8 тис.), шведські саамі практично не мали шансів на представництво в органах влади національного чи навіть муніципального рівня при застосуванні механізмів звичайної мажоритарної демократії. Тому у 1993 році в рамках імплементації положень відповідного закону від 1992 року був заснований Парламент саамі. Він складається з 31-го депутата і обирається кожні чотири роки виборцями, зареєстрованими в Саамському електоральному реєстрі. В законі про цей парламент зазначено, що його основним завданням є збереження культури саамі як корінного народу Швеції.

Специфіка шведського саамського парламенту полягає у тому, що він є водночас і репрезентативним виборним органом, і державним адміністративним органом, безпосередньо підпорядкованим Міністерству у справах сільських районів. Це певною мірою обмежує можливості саамських депутатів виконувати свої передвиборчі програми, спрямовані на реалізацію права на внутрішнє самовизначення і визнання культурної автономії, тому шведські саамі продовжують боротьбу за розширення обсягу своїх прав і повноважень свого парламенту.

Фінляндія

Головний репрезентативний орган корінного народу Фінляндії – Парламент саамі – започаткований 1973 року. Його статус був підсилений Законодавчим Актом 1995 року, а пізніше й новою Конституцією (1999). Згідно з нормами, закладеними у її новій версії, «*Саамі, як корінний народ, так само як роми та інші групи, мають гарантоване Державою право на збереження і розвиток власної мови і культури*» (Пар. 17); «...на своїй території»

саамі користуються лінгвістичною та культурною автономією» (Пар. 121; до території саамі – Лапландії – віднесені 4 муніципалітети північної Фінляндії).

Важливо зауважити, що право мати власний парламент стосується лише саамі; для жодної іншої етнічної меншини воно не передбачене.

У виборах до Парламенту саамі може брати участь кожна особа, яка внесена до Електорального реєстру саамі незалежно від місця її проживання у будь-якій провінції. Парламент має 21 депутата і чотириох заступників Голови; Голова, два його заступники і чотири додаткових члени обираються парламентом і разом складають парламентську Раду. Головне призначення цього органа полягає у збереженні мови й культури саамі, а також участі в усіх справах, що стосуються статусу саамі як корінного народу.

Парламент саамі не має права законодавчої ініціативи, але може виступати від імені всього народу, якщо йдеться про будь-які юридичні, адміністративні чи інші заходи, що стосуються прав та інтересів саамі. Фінансується він щорічно з державного бюджету. Цей орган самостійно вирішує, на які потреби народу і яким чином мають бути витрачені одержані від держави субсидії; рішення Парламенту саамі остаточні і не можуть бути оскаржені.

Відповідно до фінського законодавства, національні, регіональні і муніципальні органи влади зобов'язані провести переговори з Парламентом саамі при ухваленні всіх рішень, які можуть вплинути на ситуацію корінного народу і безпосередньо його стосуються. Зокрема, це використання на традиційних територіях саамі землі, надр та водних ресурсів, корисних копалин, проблеми вивчення мови і навчання мовою саамі в школах, соціальна та медична сфери. Цікаво зазначити, що термін «провести переговори» вважається сильнішим ніж просто «консультуватися», бо ним передбачений процес, метою якого є досягнення згоди обох сторін. Проте останній пункт Акту стверджує, що у разі відсутності згоди це не є перешкодою для органів влади у подальшій діяльності,

спрямованій на реалізацію відповідних рішень. Хоча цей пункт значно знижує планку зобов'язань держави щодо корінного народу, відомі випадки, коли Верховний Адміністративний суд Фінляндії відміняв рішення Міністерства торгівлі і промисловості, зокрема стосовно наданих компаніям ліцензій на відкриття шахт і видобуток корисних копалин. Підставою таких судових прецедентів було те, що Міністерство не взяло до уваги позицію народу саамі, висловлену через його репрезентативний орган.

Саамі не мають власного представництва в парламенті Фінляндії і наразі претендують на один гарантований мандат за таким саме механізмом, яким одне місце в національному парламенті закріплено за представником Аландської автономії. Поки що держава не погодилася з цією пропозицією; водночас для узгодження інтересів була створена спеціальна Дорадча Рада, половина членів якої складається з депутатів Парламенту саамі, а друга – з представників національних і регіональних органів влади. Крім того, Парламент саамі (так само як аналогічні структури Норвегії і Швеції) намагався здобути повноцінне представництво в Північній Раді, яким користується Аландська автономія. Поки що це прохання не було задоволене; саамі мають лише статус спостерігачів.

Згідно з фінським законодавством, зокрема Законом про мови саамі 1991 року і його оновленої версії, що набула чинності 1 січня 2004 року, мова саамі використовують у спілкуванні з державними органами влади не тільки на історичній території (Лапландії), а й поза її межами. Корінний народ має право вживати свою мову як усно, так і в письмовій формі, а також отримувати відповіді од владних структур мовою саамі. Законодавчі акти та урядові постанови стосовно народу саамі мають бути виданими й у перекладі мовою саамі. Фактично ж лише незначна частина представників владних структур спроможна спілкуватися мовою саамі, тому в разі необхідності, таке спілкування відбувається за допомогою перекладачів. До того ж, на сьогодні практично всі саамі добре знають фінську мову, в той час як рідною мовою вільно володіють менше половини корінного народу. Це є наслідком асиміляційної політики, яка панувала в Фінляндії до 70-х років.

Виправити цю ситуацію досить важко; для цього необхідне, крім бажання самого народу і його власних зусиль щодо відновлення статусу і реальних позицій своєї мови, спеціальне навчання державних службовців, які обіймають посади на землях саамі.

Вважають, що цьому процесові сприятиме ратифікація Фінляндією Європейської хартії регіональних або міноритарних мов («Мовна хартія», яка набула чинності у 1998 році). Згідно з ратифікаційним документом держава взяла на себе зобов'язання застосувати 59 положень хартії для відродження мови саамі. Досвід Фінляндії по імплементації положень Мовної хартії є також важливим для України, оскільки серед усіх мов, що підпадають під дію Хартії, лише дві – шведська та саамі – захищені відповідними параграфами Частини III. Усі інші визнані лише Частиною II, тобто держава, підтверджуючи існування таких мов на своїй території, не взяла на себе (на відміну од України) конкретних зобов'язань щодо специфічних засобів підтримки та розвитку цих мов у різних сферах громадського життя; такі зобов'язання стосуються тільки двох мов, зазначених вище.

Експерти зазначають, що поступ у реалізації прав саамі як корінного народу Фінляндії став помітнішим в останні роки, велику роль у цьому відіграли міжнародні зобов'язання країни в галузі прав людини, а також моніторинг дотримання цих прав міжнародними організаціями, зокрема Комітетом прав людини і Комітетом ліквідації всіх форм расової дискримінації ООН. Згідно з регламентом діяльності національного парламенту 1999 року будь-який проект закону, який має відношення до саамі, тепер має обговорюватися в парламентських комітетах за участі представників корінного народу.

Таким чином, у трьох північноєвропейських країнах посилюється політика захисту прав й урахування інтересів корінного народу, триває розвиток повноважень репрезентативних органів самоврядування і вдосконалюються механізми їхньої взаємодії з органами державної влади. Саамі, що проживають на Кольському півострові Російської Федерації, нещодавно також створили свій – офіційно не визнаний – парламент, який, проте, не має ані повноважень, ані фінансування.

РЕПРЕЗЕНТАТИВНІ ОРГАНИ КРИМСЬКОТАТАРСЬКОГО НАРОДУ

6.1 Курултай і Меджліс: коротка довідка

Оскільки виборні органи національного самоврядування до початку окупації відігравали важливу роль як у політичному, так і соціально-економічному житті кримських татар, а також у відносинах з «офіційними» владними структурами різного рівня, наразі ширшим верствам українського суспільства бажано набути базові знання і розуміння того, яким чином формуються ці органи і як вони функціонують.

Треба зазначити, що керована Національним рухом кримських татар масова репатріація на історичну батьківщину, яка почалася наприкінці 80-х років минулого століття, стала можливою завдяки високому рівню здатності народу до політичної мобілізації і самоорганізації, свідченням чого є, у першу чергу, створення безпрецедентної системи національних органів самоврядування, якими є Курултай і Меджліс(и).*

Курултай – загальнонаціональний з'їзд (Асамблея) кримськотатарського народу. Перший Курултай був скликаний у Криму 26 листопада 1917 року (за старим стилем), тривав 18

* Детальніше про репатріацію див. у виданні: Тищенко Ю., Піховшек В. Повернення кримських татар. Хроніка подій. – К., 1999.

днів, ухвалив низку важливих і цілком демократичних на той час (і не тільки) законів. Серед обраних 76 делегатів було 5 жінок, що можна вважати неабияким досягненням у ті часи, коли боротьба за виборчі права жінок ще тривала у багатьох розвинених країнах Західного світу. В останній день роботи Курултаю була проголошена Кримська Народна Республіка, затверджена її Конституція та обрана Директорія (національний уряд). Головою уряду Республіки став Номан Челебіджихан – відомий громадський діяч, поет, муфтії мусульман Криму, України, Литви, Польщі та західної частини Росії, якого тодішні медіа назвали також «Президентом Криму». Саме йому належать слова про *«всі народності Криму... які разом складають прекрасний букет... і які матимуть рівні права»*.

Доля незалежної Кримської Народної Республіки та її лідера була трагічною: вже у січні 1918 року Червона армія вторглася до Криму і захопила Сімферополь; Челебіджихан, разом з низкою інших жертв більшовицького терору, був заарештований і перевезений до Севастопольської в'язниці, де зазнав мученицької смерті 23-го лютого.*

Другий Курултай був проведений у Сімферополі у червні 1991 року, під час масової репатріації кримських татар до Криму і напередодні розпаду Радянського Союзу. Як правонаступник Курултаю 1917 року, він обрав Меджліс кримськотатарського народу і ухвалив низку важливих документів, включно з підтвердженням права на самовизначення. Усього було проведено 6 Курултаїв; 4 останніх відбулися вже в незалежній Україні. За новою редакцією Регламенту, ухваленою 3-ю сесією 4-го Курултаю 12 вересня 2004 року, сесії Курултаю скликаються Меджлісом не рідше одного разу на 2,5 роки.

* Детальніше про цю видатну історичну постать див. у публікаціях українських і кримськотатарських істориків (Сергій Громенко: Ant Etkenmen (Я поклявся): до 130-річчя Номана Челебіджихана. 20.12.2015, <http://ua.krymr.com/content/article/27438621.html>; 21.12.2015, <http://ua.krymr.com/content/article/27438510.html>; Гульнара Бекірова: Сторінки кримської історії. Челебіджихан і нові політичні реалії кримських татар. 22.02.2016, <http://ua.krymr.com/content/article/27567595.html>).

6-й Курултай, що відбувся наприкінці березня 2013 року, ознаменував новий етап демократизації виборчого процесу. Цього разу кожен кримський татарин – громадянин України, незалежно від місця чи країни проживання, безпосередньо голосував за того чи іншого кандидата. Таким чином, 1000 кримських татар – мешканців певної території – обирали одного делегата; загальна кількість делегатів Курултаю – 250 осіб. (Раніше було два етапи виборів: спочатку обирали виборців, а вже вони мали право голосувати безпосередньо за кандидатів у делегати). Крім того, у виборах делегатів Курултаю тепер могли брати участь і члени родин, які за етнічним походженням не були кримськими татарами. Новий виборчий регламент призвів до значного оновлення й омолодження складу делегатів.

Позачергова сесія Курултаю 6-го скликання відбулася 29 березня 2014, тобто вже в окупованому Криму і після акту його незаконної анексії РФ, здійсненої 18 березня. Цього разу надзвичайна сесія проходила не в Сімферополі, а в Бахчисараї – там, де у 1917 році відбувся історичний Перший Курултай.

Меджліс кримськотатарського народу є представницько-виконавчим органом, який між сесіями Курултаю функціонує водночас як головний повноважний представницький орган корінного народу (що було офіційно визнано Постановою ВР України від 20 березня 2014 року^{*}). Меджліс складається з 33-х членів, які обирають Президію, в той час як Голову Меджлісу і Ревізійну комісію обирають делегати Курултаю. Крім центрального Меджлісу, поступово по всьому Криму набула розвитку система національних органів самоврядування – регіональних і місцевих меджлісів, які не тільки втілювали рішення Курултаю і Меджлісу, а й відігравали важливу роль у повсякденному житті кримськотатарського населення АРК. Незважаючи на відсутність офіційної реєстрації, з ними консультувалися і співпрацювали (з різною інтенсивністю залежно від політичної кон'юнктури) органи як центральної, так і республіканської, і місцевої влади.

^{*} <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1140-18>

На початок окупації (2014 рік) в АРК функціонувало 230 місцевих і регіональних меджлісів, кількість членів яких складала біля 2500 осіб.

6.2 Меджліс: 1991–2013 (проблеми легалізації)

Найважливішою проблемою у зволіканні з офіційною реєстрацією Меджлісу був (і залишається) той факт, що він є не будь-якою громадською, політичною або релігійною організацією чи асоціацією, а саме представницьким органом усього кримськотатарського народу; існування подібних органів національного самоврядування не передбачено законодавством України. Хоча у Положенні про Меджліс сказано, що це юридична особа, усі намагання «вписати» його у правове поле України тривалий час залишалися безуспішними. Така правова невизначеність давала підстави постійно звинувачувати кримських татар у створенні «незаконних паралельних органів влади» і закликати до їхньої заборони; особливою «антимеджлісівською» активністю традиційно відрізнялися проросійські організації, політичні партії та рухи в АРК та Україні в цілому, зокрема, українські та кримські комуністи (згадаймо ситуацію за часів Леоніда Грача в якості Голови Верховної Ради АРК). Запекла боротьба лівих/проросійських політичних сил з органами національного самоврядування кримських татар була зумовлена, не в останню чергу, тим, що ті завжди підтримували національно-демократичні сили України (в першу чергу – Народний Рух України) і таким чином сприяли становленню її як сучасної, демократичної, європейської держави. Така позиція була вагомим внеском у формування інклюзивної української політичної (громадянської) нації, водночас вона суттєво ускладнювала взаємодію з домінуючою більшістю населення півострова, менталітет якої значною мірою зберігав радянські стереотипи. Це було особливо помітно під час виборчих кампаній, коли переважна більшість населення Криму традиційно віддавала голоси або за політичні сили лівого спрямування, або за відверто чи приховано проросійські.

Певний поступ у легалізації Меджлісу відбувся у 1999 році за часів президентства Леоніда Кучми, коли за його наказом була створена Рада представників кримськотатарського народу як дорадчо-консультативний орган при Президентові України. Він складався з 33-х членів, які віддзеркалювали склад Меджлісу, і доволі регулярно збирався для обговорення найважливіших проблем кримських татар. На превеликий жаль, коли Президентом України внаслідок Помаранчевої Революції, масово підтриманої кримськими татарами, став Віктор Ющенко, ця ініціатива не набула подальшого розвитку. Після перемоги на президентських виборах 2010 року голови Партії регіонів Віктора Януковича і спроби «переформатування» цього органу шляхом зміни його складу Рада представників кримськотатарського народу фактично припинила своє існування.

1 листопада 2013 року в Ханському палаці Бахчисараю відбулися інаугурація Голови і нового складу Меджлісу кримськотатарського народу, а також святковий намаз. Це були останні урочисті події у ще вільному, не окупованому Криму...

6.3 Курултай і Меджліс після анексії Криму: спроби окупаційної влади «домовитися», посилення тиску, репресії і заборона Меджлісу

У лютому-березні 2014 року – під час окупації, але ще до початку раптового і ніким не очікуваного проголошення Криму і Севастополя «суб'єктами РФ», тобто фактичної анексії, що сталася 18 березня за результатами незаконного так званого «референдуму» 16 березня, російська влада намагалася схилити на свій бік лідерів кримськотатарського народу, зокрема членів Меджлісу. Ці спроби, як виявилось пізніше, були доволі успішними по відношенню до Духовного управління мусульман Криму (ДУМК), муфтії якого традиційно був членом Меджлісу, але загальний результат був радше провальним.

Не можна сказати, що всі члени Курултаю і Меджлісу категорично й одноставно відмовлялися від пошуку «спільної мови» з окупан-

тами, бо йшлося про подальшу долю багатостраждального народу, який щойно почав «вкорінюватися» на історичній батьківщині після повернення з місць депортації і відчайдушно шукав перспектив виживання за нових умов. У ході переговорів Меджлісу з «керівництвом Криму» був вироблений проект постанови ВР АРК «Про гарантії відновлення прав кримськотатарського народу та його інтеграції в кримське співтовариство». Цей документ був переданий, при посередництві Президента Республіки Татарстан, кримському «парламенту» і, після внесення деяких змін, ухвалений і оприлюднений 11 березня. Передбачалося, що кримські татари отримають 20-відсоткову квоту представництва в органах законодавчої і виконавчої влади республіки, а також гарантовану підтримку мови, національної освіти й т. ін. Серед 13-ти пунктів «гарантій» було і визнання Курултаю, а також обраних ним органів національного самоврядування (тобто, центрального, регіональних і місцевих меджлісів). Хоча постанова формально набула чинності, вона ніколи не була реалізована; однією з причин цього було, напевно, масове ігнорування кримськими татарами «референдуму» про входження Криму і Севастополя до складу РФ, унаслідок чого всі попередні домовленості були *де-факто* анульовані. Крім того, необхідно зауважити, що навіть при більш сприятливих (для окупаційної влади) умовах, ця постанова не мала шансів на імплементацію, оскільки її положення не сумісні з російським законодавством, яке не передбачає ані наявності представницьких органів національного самоврядування, ані гарантованого квотного представництва в органах влади.

Після гарячих дебатів Меджліс ухвалив також компромісне рішення «делегувати» в окупаційну владу впливового московського бізнесмена, громадянина Росії Ленура Іслямова (який не був ані його членом, ані делегатом Курултаю), і Заура Смірнова (пізніше, разом з Ремзі Ільясовим і Тейфуком Гафаровим, був визнаний зрадником, членство і діяльність в рамках Меджлісу призупинені). У згаданому рішенні було підкреслено, що факт їх роботи в даних структурах не означає *«економічного, юридичного або політичного визнання російської влади»* в Криму*. Не менш важливо зазначити,

* <http://politeka.net/120045-zakona-o-medzhlise-net-potomu-chto-etogo-ne-hotela-ukrainskaya-vlast/>

що за рішенням Меджлісу після 27 лютого його члени більше не брали участі у роботі ВР АРК, яка, до речі, Україною була визнана незаконною значно пізніше, тобто, лише 15 березня (Постанова Верховної Ради України № 891 – VII «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим»).

У травні 2014 року окупаційна влада заборонила в'їзд на територію Криму харизматичному лідеру кримськотатарського народу, депутату ВР України Мустафі Джемілеву; у липні те саме відбулося з Головою Меджлісу Рефатом Чубаровим, проти якого було, до того ж, порушено кримінальну справу «за сепаратизм». А вже у вересні почався відвертий тиск і репресії: 16 вересня 2014 року, через два дні після «виборів у місцеві органи Республіки Крим», в яких Меджліс закликав співвітчизників не брати участі, ФСБ провело у будівлі центрального офісу Меджлісу 11-годинний обшук. І хоча не було знайдено ніякого «компромату», наступного дня був представлений судовий припис звільнити приміщення протягом 24-х годин. Незабаром почалися допити членів Меджлісу стосовно так званої «справи 26 лютого» (тоді відбувся масштабний мітинг протесту проти очікуваного рішення Верховної Ради АРК про відокремлення від України). 29 січня 2015 року заарештували першого заступника голови Меджлісу Ахтема Чійгоза, який і досі перебуває у в'язниці за «справою 26 лютого» разом з Алі Асановим і Мустафою Дегерменджі. Треба підкреслити абсурдність цих звинувачень і самої справи, оскільки подія відбулася у Сімферополі під час перебування Криму під юрисдикцією України. Такі переслідування суперечать навіть власному законодавству РФ, оскільки відповідно до її Кримінального Кодексу (Ст. 12 Пар. 3), порушення справи проти іноземних громадян можливе лише у тих випадках, коли «злочин спрямований проти інтересів Російської Федерації або проти громадянина РФ». Це є також порушенням міжнародних зобов'язань Росії, зокрема статті 70 4-ї Женевської конвенції 1949 року, яка прямо забороняє окупаційній владі арешти, переслідування та покарання за вчинені дії або за думки, висловлені до окупації*.

* Див. <https://www.icrc.org/ihl.nsf/7c4d08d9b287a42141256739003e636b/6756482d86146898c125641e004aa3c5?OpenDocument>

На початку 2015 року голова Ревізійної комісії VI Курултаю Алі Озенбаш запропонував ввести режим «надзвичайного стану» функціонування керівних органів самоврядування кримськотатарського народу. Така потреба була зумовлена, з одного боку, входженням кількох членів Меджлісу – всупереч попереднім рішенням – у структури окупаційної влади, з другого – неможливістю скликати, в умовах окупації, позачергову сесію Курултаю, провести ротацію та обрати нових членів Меджлісу за чинним регламентом.

Ще жорсткіші форми боротьби з Меджлісом спостерігалися восени 2015 року після початку «громадської блокади» Криму, ініційованої лідерами кримських татар (хоча ніякого формального рішення Меджлісу з цього приводу не було). Зокрема 23 жовтня 2015 року Громадська палата Російської Федерації звернулася до генпрокурора Росії з проханням перевірити на предмет екстремізму діяльність Меджлісу кримськотатарського народу. У намаганнях маргіналізувати Меджліс, всіляко зменшити його вплив і авторитет, «прокурор» Криму Наталія Поклонська «наполегливо рекомендувала» кримським ЗМІ уникати не тільки будь-яких публікацій стосовно його діяльності, але й самої назви «Меджліс», посилаючись при тому на повідомлення Мін'юсту РФ, що серед зареєстрованих у Росії організацій такої немає. За логікою окупантів, це означає: «Меджлісу не існує»*.

Паралельно з цим точилися спроби використати нечисленні колабораціоністів кримських татар не тільки для кооптації у незаконні владні органи, а й для створення альтернативних, лояльних до Росії організацій, які мали б підміняти собою Меджліс в якості «представників народу». Оскільки невисокий авторитет Ремзі Ільєсова – колишнього заступника голови Меджлісу, нині «віце-прем'єра кримського уряду» – остаточно впав після невиконаної обіцянки залагодити проблему земельних «самозахватів» і реально захистити позиції кримськотатарської мови, ставка була зроблена на такого роду об'єднання, як «Къырым би-

* <http://khpg.org/index.php?id=1443136760>

рлиги» («Единство Крима», керівник – Сейтумер Німетуллаєв) і «Общественный совет крымскотатарского народа» (керівник – Енвер Кантемір-Умеров).

Після невдалих спроб залякати і маргіналізувати членів Меджлісу, а також дискредитувати його або підмінити опозиційними «альтернативними» структурами, зростає загроза прямої його заборони. Незважаючи на те, що таким кроком російська влада і її кримські маріонетки розписувалися у своєму безсиллі і неспроможності налагодити стосунки з корінним народом і щось протиставити реальному впливу й авторитету Меджлісу, саме це й відбулося у 2016 році.

15 лютого 2016 року «прокурор» Поклонська вручила першому заступнику голови Меджлісу кримськотатарського народу Наріману Джелялу копію позовної заяви у т.зв. «Верховний суд республіки Крим». У цій заяві Поклонська просила *«визнати об'єднання Меджліс кримськотатарського народу екстремістською організацією і заборонити його діяльність на території Російської Федерації на підставі статті 9 федерального закону РФ «Про протидію екстремістській діяльності»*. У «кращих традиціях» радянських часів, у заяві містилося посилення на звернення від кримськотатарських організацій з проханням визнати протиправною і провокаційною діяльність Меджлісу, а також *«вжити заходів проти використання кримськотатарського національного прапора злочинцями, що здійснюють блокади і диверсії проти народів Криму»*. Про такі організації доволі однозначно висловився «спікер кримського парламенту» Владімір Константінов, відверто заявивши, що влада *«відкрита до співпраці з новими кримськотатарськими об'єднаннями, які визнають референдум та хочуть будувати російський Крим»*.

3 березня відбулося перше судове засідання із заборони Меджлісу. Передані «прокуратурою» матеріали справи містили 630 сторінок і 10 дисків; на ознайомлення з ними захисту дали 7 днів, але реально вони були отримані лише 7 березня – за 3 дні до наступного засідання, призначеного на 10 березня. На тлі цих

подій 31 березня 2016 року з'явилася «Постанова (№ 4247) про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, світових лідерів та всіх членів міжнародного співтовариства щодо засудження порушень прав і свобод кримськотатарського народу в частині заборони окупаційною владою РФ на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя Меджлісу та визнання його екстремістською організацією». В Постанові сказано, що ВР *«вважає спільними завданнями для всіх членів міжнародного співтовариства, які поділяють загальнови-знані цінності та повагу до прав людини, недопущення заборони окупаційною владою Криму діяльності представницьких органів кримськотатарського народу – Курултаю та Меджлісу, що об-рані відповідно до Декларації ООН про права корінних народів»*.*

Незважаючи на всі зусилля відвернути загрозу криміналізації і наступної заборони Меджлісу, 13 квітня, не очікуючи остаточного рішення суду, «прокурор» Поклонська «призупинила» його діяльність, заборонивши членам Меджлісу виступати у ЗМІ, користуватися банківськими рахунками і взагалі вести будь-яку роботу. Це рішення окупаційної влади одразу ж було засуджено Верховним представником ЄС у зовнішніх справах і безпековій політиці Федерикою Могеріні, Генеральним секретарем Ради Європи Турбйорном Ягландом, міжнародними правозахисними організаціями. Проте 18 квітня Мін'юст РФ включив Меджліс кримськотатарського народу в перелік організацій, діяльність котрих призупинена у зв'язку із «здійсненням ними екстремістської діяльності». Хоча й очікуване, це рішення було болісно сприйнято кримськими татарами й українським суспільством у цілому як загроза всьому народові. (Наприклад, Богдан Яременко, Голова правління «Майдану закордонних справ», написав на своїй сторінці Фейсбуку: *«...в цій боротьбі за виживання кримські татари не повинні бути самотніми. Ми, українське суспільство, не повинні допустити сучасного геноциду проти*

* <http://rada.gov.ua/news/Novyny/127450.htm>

наших співгромадян – кримських татар. Ми ж добре розуміємо, що наступного разу у росіян може вистачити вагонів і для нашої депортації»^{}.*

26 квітня «верховний суд Криму» поставив остаточну крапку у справі Меджлісу, визнавши його екстремістською організацією і заборонивши його діяльність на території Російської Федерації. Водночас посилилися спроби створення альтернативних структур, підконтрольних окупаційній владі^{**}. Численні звернення провідних міжнародних міжурядових і неурядових організацій, Верховної Ради, структур виконавчої влади України, а також юристів, правозахисників, відомих громадських діячів, журналістів та ін. з різних країн світу, заклики скасувати це рішення жодним чином не вплинули ані на його ухвалення, ані на розвиток подальших подій.

14 липня 2016 року Верховний суд РФ отримав апеляційну скаргу на рішення «верховного суду» Криму; вона мала бути розглянута до 14 жовтня поточного року, що й відбулося 29 вересня. Переконливі докази адвокатів про відсутність правових підстав для заборони Меджлісу як представницького органу кримськотатарського народу, а також вимоги скасувати незаконне судове рішення, які звучали буквально по всьому світу, знов не були взяті до уваги – рішення про заборону залишили у силі. Тепер остання можливість у боротьбі проти безпрецедентного випадку – заборони обраного корінним народом представницького органу – полягає у зверненні до Європейського суду з прав людини. За повідомленням Міністра юстиції Україна завершує підготовку відповідного позову; про те саме заявили лідери Меджлісу, а також юристи Правозахисного центру «Меморіал» Марина Агальцова і Кіріл Коротеєв, що виступали у судовому процесі в якості захисників.

Наразі представницький орган кримськотатарського народу переживає надзвичайно важкі часи: 8 його членів, включно з Го-

^{*} https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=851128445016370&id=100003576664760

^{**} <http://ru.krymr.com/content/article/27717973.html>

ловою, перебувають на території материкової України і не мають змоги повернутися до анексованого Криму; 5–6 осіб, включно з муфтієм, виявилися зрадниками і працюють в органах окупаційної влади або співпрацюють з нею. Одразу ж після заборони Меджлісу його Голова Рефат Чубаров оприлюднив розпорядження, яким з 26-го квітня оголошений надзвичайний стан подальшої діяльності усіх органів самоврядування кримських татар – Курултаю, Меджлісу, регіональних і місцевих меджлісів із збереженням ними своїх повноважень до спеціального рішення про їх припинення і нові вибори. (Повноваження нинішнього складу Меджлісу закінчуються у 2017 році). Координація діяльності покладається на Особливу Наряду, до складу якої входить Голова Меджлісу, лідер кримськотатарського народу Мустафа Джемільєв і ті члени Меджлісу, які перебувають на материковій Україні; місцем перебування офісу центрального Меджлісу визначено Київ. Як повідомив 30-го вересня Голова Меджлісу, після відхилення апеляційної скарги Верховним судом РФ Особливій Наряді (яка наразі складається з 9-ти членів) передано Меджлісом усі повноваження щодо прийняття рішень на період дії надзвичайного стану*.

Датою останнього засідання Меджлісу можна вважати 22 вересня 2016 року, коли його члени, що перебувають в окупованому Криму, провели в Бахчисараї зібрання, рішенням якого було призупинено членство трьох осіб: Айдера Аджимамбетова (одного із заступників Голови), муфтія Емірالی Аблаєва і заступника голови окупаційної адміністрації Сімферопольського району Руслана Якубова. На це одразу ж відреагували «правоохоронні органи Республіки Крим»: членів Меджлісу викликають у «Центр протидії екстремізму», де вручають повістки про адміністративне порушення за статтею 20.28 Кодексу АП Росії «Організація діяльності громадського або релігійного об'єднання, стосовно якого прийнято рішення про призупинення його діяльності». Після цього запрацював «судовий конвеєр»: Алі Хамзіну та Ільмі Умерову у судовому порядку призначені штрафи (1000 і 750

* <http://gordonua.com/news/crimea/chubarov-iz-chlenov-medzhzhlisa-sozdan-osoby-organ-vlasti-nahodyashchysya-za-predelami-okkupirovannogo-kryma-152457.html>

рублів), відповідно 27 і 28 вересня; 4 жовтня були оштрафовані Шевкет Кайбуллаєв, Садих Табах и Бекір Мамутов; 14 жовтня – Еміне Авамілева; судові засідання по справ Мустафи Маушева призначено на 20 жовтня, Ділявера Акієва – на 24 жовтня. При тому суддя Атаманюк відмовив у проведенні судових засідань кримськотатарською мовою і не захотів запрошувати перекладача, тим самим вчергове довівши, що у «російському» Криму можна елементарно нехтувати власним законодавством, тобто, статтю 10 «Конституції Криму», так само як і статтю 18 Кримінального Кодексу Росії.

Поки що окупаційна влада обмежує покарання членів забороненого нею Меджлісу адміністративними засобами (стягуванням грошових штрафів). Але фактично під безпосередньою загрозою репресій опинилися члени не тільки центрального Меджлісу, а й 230-ти виборних органів нижчого рівня; включно з делегатами Курултаю, які обирають Меджліс, ця цифра сягає трьох з половиною тисяч осіб. Більше того, з'явилася формальна підстава звинувачувати у зв'язках і контактах з «екстремістською організацією» будь кого з кримських татар, хто так чи інакше підтримував Меджліс або брав участь у його заходах. Згідно з російським законодавством, до них можуть застосовувати низку статей Кримінального кодексу РФ (зокрема, 280, 282.1, 282.2), що загрожує позбавленням волі до 8 років. Схоже, такі тривожні очікування є далеко не безпідставними, бо переслідування членів регіональних меджлісів вже почалися. 14 вересня був проведений обшук у помешканні голови місцевого меджлісу села Токьулчакь Джурчинського (Первомайського) району Енвера Алядінова; як повідомив адвокат Еміль Курбедінов, на початку жовтня 2016 року порушено кримінальну справу «за сепаратизм» (Ст. 280.1 ч. 2 КК РФ) проти члена феодосійського регіонального меджлісу Сулеймана Кадирова. Підставою для звинувачення був пост у Фейсбучі піврічної давнини, в якому Кадиров називає Крим частиною України.

Як вважають учасники акції протесту, що відбулася на Майдані Незалежності у Києві 30 вересня, «**Заборона Меджлісу = за-**

борона народу». Таку ж позицію оприлюднив Деніел Калінгерт, в. о. президента впливової правозахисної організації Freedom House, підкресливши, що судові рішення по Меджлісу «...є підтвердженням того, що в Криму відбуваються масові репресії і переслідування корінного народу», що «теоретично, російська влада може відтепер покарати усіх представників кримськотатарського народу за їхню культурну, соціальну та політичну активність...»^{*}. Песимістичні погляди щодо розгортання подальших репресій проти кримських татар висловлюють і російські адвокати, захисники кримських політв'язнів Микола Полозов і Марк Фейгін.

У відповідь на остаточну заборону Меджлісу 5 жовтня 2016 року Верховна Рада України Постановою № 5215 ухвалила звернення до Європарламенту, НАТО, ПАРЕ і ОБСЄ та парламентів іноземних держав, в якому закликає засудити і не визнавати заборону діяльності Меджлісу кримськотатарського народу на території окупованого Криму на основі рішень судів Російської Федерації та вживати заходів, які свідчитимуть про невизнання і засудження такої заборони, а також будуть направлені на недопущення її реалізації. За постанову проголосували 248 народних депутатів. У цьому документі Рада закликає також не визнавати повноважними представниками кримськотатарського народу маріонеткові кримськотатарські організації і пропонує розглянути можливість запровадження персональних санкцій проти «суддів» так званого «Верховного суду Республіки Крим» та суддів Верховного суду Російської Федерації, які заборонили Меджліс.

Справді, подальший розвиток подій, тобто, які саме форми і масштаби матимуть наступні репресії, спрямовані на корінний кримськотатарський народ та його керівні органи, залежатиме не так від України, як від рішучості і конкретних кроків впливових

^{*} <https://freedomhouse.org/article/criminalization-crimean-tatars-deepens-human-rights-crisis>, див. також у перекладі українською мовою: <https://www.facebook.com/FreedomHouseUkraine/photos/a.182822945382415.1073741828.182472885417421/369861036678604/?type=3&theater>

«світових гравців». Поки що вони, зокрема Державний департамент США (див. <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/09/262627.htm>), відреагували доволі оперативно, виступивши з офіційними заявами, в яких міститься засудження такого кроку. (Примітно, що Заяві Держдепартаменту дали «гідну відсіч» у Криму, заявивши вустами «віце-прем'єра» Дмитрія Полонського, що Меджліс створили і фінансують спецслужби США, для яких він є «улюбленим дітищем», яке вони [спецслужби] «і далі зацікавлені використовувати для деструктивної політики по відношенню до кримчан»*.

На превеликий жаль, досвід останніх двох з половиною років доводить, що заяви, резолюції, рекомендації й т. ін. стосовно Криму, яким би чином вони не були сформульовані, не мають реального впливу на політику Росії. Стримуючими факторами можуть слугувати не тільки збереження, а й посилення санкцій або, принаймні, загроза введення ще жорсткішого режиму, спрямованого як на фізичних, так і на юридичних осіб, а також безумовне їхнє дотримання, принаймні країнами ЄС.

На Україні ж віднині лежить відповідальність за надання максимальної допомоги в організації і забезпеченні подальшого функціонування органів національного самоврядування кримськотатарського народу, зокрема на непідконтрольних окупаційній владі територіях. Беручи до уваги реальну ситуацію в Криму і на «материковій» Україні, це видається дуже складною задачею. Наскільки Українська держава й українське суспільство виявляться спроможними, долаючи усі труднощі, здійснити ефективну підтримку діяльності органів самоврядування кримських татар й узагалі, захистити права корінного кримськотатарського народу, поки що залишається під питанням.

* Див., наприклад, http://censor.net.ua/news/408550/medjlis_sozdali_i_finansiruyut_amerikanskije_spetsslujby_vitsepremer_okkupirovannogo_kryma_polonskiyi

КРИМСЬКІ ТАТАРИ: БОРОТЬБА ЗА СТАТУС КОРИННОГО НАРОДУ ВІД ПОЧАТКУ ПОВЕРНЕННЯ В КРИМ ПІСЛЯ МАСОВОЇ ДЕПОРТАЦІЇ У ТРАВНІ 1944 РОКУ (1989–2013)

7.1 Регіональний кримський і загальнонаціональний контексти

Після масової депортації кримських татар і чотирьох національних меншин з території Криму 30 червня 1945 року Кримська АРСР втратила свій автономний статус і за законом, ухваленим у червні 1946 року, перетворилася на звичайну область, спочатку Російської РФСР, з 1954 – у складі Української РСР. Початком відновлення кримської автономії можна вважати вересень 1990 року, коли депутати Кримської облради закликали до відміни відповідного закону і повернення Криму автономного статусу. Це рішення було підкріплено результатами референдуму, проведеного у Криму 20 січня 1991 року: з тих 81,3% жителів Криму, що взяли участь у референдумі, 93,3% проголосували за відновлення Кримської АРСР «як суб'єкта СРСР і учасниці нового договору про СРСР», тобто суверенного суб'єкту «оновленого» і «реформованого» Радянського Союзу, за який гаряче виступав перший (і останній) президент СРСР Михайл Горбачов.

Практично всі кримські татари, що повернулися на той час з місць вигнання (масова репатріація почалася у 1989 році), бой-

котували цей референдум, оскільки вважали, що він жодним чином не враховує їхніх інтересів і що ухвалення такого рішення загрожує дестабілізацією ситуації на півострові. (Детальніше див. у виданні: Гульнара Бекирова: «Крымские татары. 1941-1991 (Опыт политической истории). Том 1» (ИД «Тезис»), 2008; автор стала лауреатом Благодійного Фонду сприяння міжнаціональній згоді ім. Бекіра Чобан-Заде 2009 року у номінації «За лучшее исследование в области истории, этнографии и искусствоведения Крыма»).

Після палких дебатів у Верховній Раді тодішньої УРСР 12 лютого 1991 року депутати проголосували про «відновлення» кримської автономії в кордонах України. Той факт, що колишню Кримську АРСР можна вважати *де-факто* кримськотатарською автономією (наприклад, кримськотатарська мова була офіційною на рівні з російською), не був взятий до уваги.*

Саме на тлі цих подій вперше постало питання про статус кримських татар як корінного народу**. Ніхто з делегації кримських татар, що прибули до Києва представити свою позицію, не був допущений ні на засідання у ВР, ані до попередніх обговорень проблеми. На той час ВР мала стійку прокомуністичну більшість (т. зв. «група 238») і демократичну пронезалежницьку меншість під назвою «Народна Рада», а також значну частину тих, хто не визначився («болото»). Стенограма засідання 12 лютого засвідчила, що представники націонал-демократів вже тоді вказували на те, що кримські татари – корінний народ Криму, подібні питання неможливо вирішувати без їхньої участі і до завершення процесу повернення на Батьківщину. Їхні опоненти традиційно уникали самого слова «народ» або апелювали до думки «усіх народів Криму» чи «народу Криму», висловленої на референдумі. Деякі депутати фракції «Народна Рада» пропонували створити

* Детальніше див. у публікації: «The Constitutional Process in the Autonomous Republic of Crimea in the Context of Interethnic Relations and Conflict Settlement» by Natalya Belitser, 2000, <http://www.iccrimea.org/scholarly/nbelitser.html>.

** Детальніше про цей період див. у публікації: «Indigenous Status» for the Crimean Tatars in Ukraine: A History of a Political Debate by Natalya Belitser, <http://www.iccrimea.org/scholarly/indigenous.html>

національно-територіальну Кримськотатарську автономну республіку, але, зрозуміло, такі пропозиції не мали шансів на підтримку депутатською більшістю*.

У підсумковому голосуванні 253 депутати підтримали створення АРК. Таке рішення було ухвалене, у першу чергу, з надією вгамувати пристрасті проросійських сепаратистів Криму і тим самим послабити їхні позиції. Ігнорування вимог кримських татар, очевидно, вважалося значно менш небезпечним для майбутнього України, ніж відмова задовольнити волю більшості т. зв. «кримського народу».

Ухвалений 12 лютого 1991 року закон «Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки» спричинив глибоке розчарування кримських татар; у Заяві Організації кримськотатарського національного руху (ОКНР) було сказано, що визначення статусу національної території не може бути результатом голосування простої більшості населення, яке було переселено з інших територій (мається на увазі переселення до Криму з Росії та України після депортації кримських татар, а також болгар, вірмен, греків, німців та італійців). У Зверненні до Гельсінського комітету з прав людини підкреслено, що таким чином відбулося брутальне порушення прав корінного кримськотатарського народу. Таке сприйняття «відновлення» Кримської АРСР повністю поділяв і підтримував «Рух» – на ті часи найбільш масове і потужне громадське об'єднання національно-демократичного спрямування, налаштоване на державну незалежність України. Рада Національностей «Руху» оприлюднила спеціальну Заяву про ситуацію в Криму, де вимагала від України гарантувати повне дотримання прав усіх національностей, в першу чергу, кримських татар *«як корінного народу, що не має іншої Батьківщини»***.

Найважливішим наслідком створення в Криму «російськомовної республіки» без урахування волі корінного народу було,

* Див. тексти виступів, опубліковані в журналі «Кримські Студії», 2001, № 5-6, ст. 33–50.

** Опубліковано Асоціацією «За міжетнічний мир і порозуміння в Україні» у виданні: Збірка документів. Київ, 1999, ст. 45–47.

мабуть, рішення ОКНР про скликання у червні 1991 року Другого Курултаю (див. у розділі 6.1). Головний з ухвалених документів – Декларація про національний суверенітет кримськотатарського народу, де, крім рішення про створення Меджлису як основного представницького органу між сесіями Курултаю, сказано, що єдиним суб'єктом права на самовизначення на території Криму є кримськотатарський народ, здійснення цього права буде відбуватися на підставі демократичних норм міжнародного законодавства, з повним дотриманням прав усіх жителів Криму незалежно від етнічного походження, і виключно мирними, ненасильницькими методами. Відповідні звернення з проханням про підтримку були направлені владним структурам СРСР, Української РСР, ООН та іншим міжнародним організаціям.

Як і можна було очікувати, ці заклики не отримали жодної позитивної відповіді. Навпаки, усі наступні роки вони свідомо використовувалися – без урахування історичного контексту – для обґрунтування активної анти-кримськотатарської пропаганди і звинувачень кримських татар у намірах не тільки добитися для себе якихось особливих прав корінного народу, а й встановити власну «етноцентричну» державу, що нібито створює загрозу для слов'янської більшості населення півострову.

Тим часом, 24 серпня того ж 1991 року Верховна Рада проголосувала за державну незалежність України, яка була підтверджена результатами всеукраїнського референдуму 1 грудня. Цього разу, на відміну від кримського референдуму 20 січня 1991 року і всесоюзного референдуму 17 березня 1991 року, кримські татари взяли активну участь у голосуванні. Не буде перебільшенням вважати, що саме їхні голоси забезпечили підтримку, хоча й невеликою більшістю, української незалежності на території Криму. Якщо в цілому по Україні «за» проголосували біля 92% виборців, то в Криму була найнижча явка (65% електорату) і найнижчий рівень підтримки (54%). Оскільки на той час на півострів повернулося близько 140.000 кримських татар, їхнє активне голосування було суттєвим внеском у загальну кількість отриманих голосів (561.500).

Пояснень такої електоральної поведінки кримськотатарського народу може бути декілька. По-перше, негативний результат міг призвести до спроби від'єднатися від України з вірогідністю кривавого конфлікту, подібного до тих, що спалахнули у деяких республіках СРСР і на Балканах; по-друге, переживши низку радянських репресій і трагедію депортації, кримські татари не могли не вітати розпад «імперії зла», якою був Радянський Союз, і сподівалися, що незалежна Україна постане як значно демократичніша держава. Тісні зв'язки і дружні стосунки лідерів ОКНД з провідними українськими дисидентами, що виникли, зокрема, при відбуванні покарання у радянських тюрмах і таборах, також сприяли порозумінню між політичною елітою кримських татар і українськими «незалежниками».

На жаль, у наступні роки Українська держава практично не звертала уваги на політичні вимоги кримських татар, хоча й намагалася підтримати процес репатріації та облаштування фінансовими й організаційними заходами. Свідченням цього є (все ще чинний!) Закон «Про національні меншини в Україні», поспіхом розроблений і ухвалений 25 червня 1992 року – значно раніше, ніж у більшості інших пострадянських республік, а також країн Центральної та Східної Європи. У цьому законі кримські татари взагалі не виокремлені і навіть не згадані, що означало визнання їх однією з численних «національних меншин» України. Не більшої уваги приділяла прагненням кримських татар і міжнародна спільнота. Навпаки, цей закон отримав високу оцінку міжнародних організацій, зокрема ОБСЄ, як такий, що відповідає традиціям і принципам європейської ліберальної демократії, і був визнаний одним із кращих у регіоні (на що і досі посиляються деякі українські посадовці).

Згідно із законом про національні меншини, у 1993 році було створене Міністерство у справах національностей, яке розпочало активну роботу з написання Концепції етнонаціональної політики України із залученням експертної спільноти, НУО, вчених, лідерів організацій етнічних меншин тощо. У цьому законопроекті, спираючись на норми Конвенції № 169 Міжнародної

Організації Праці (МОП), були закладені положення про надання кримським татарам статусу корінного народу, який не має батьківщини поза межами України/Криму. На жаль, ця робота не була доведена до кінця внаслідок зміни керівництва Міністерства у 1994, а усі наступні версії Концепції етнополітики не містили такої норми й узагалі виявилися набагато слабкішими. Поступове зниження статусу Міністерства й остаточне його ліквідування у 2010 році внаслідок т. зв. «адміністративної реформи» президента Януковича негативно позначилося на діяльності законодавчої та виконавчої влади України у галузі забезпечення прав корінного народу.

На початку 90-х років проросійські сепаратистські настрої у Криму посилювалися, свідченням чого є, наприклад, дві версії кримської конституції, ухвалені республіканським парламентом, відповідно у травні й вересні 1992 року*. Водночас тривала запекла боротьба місцевої влади з кримськотатарськими репатріантами, які намагалися облаштуватися на історичній Батьківщині, натомість наражалися не тільки на погрози й всілякі перешкоди, а й на справжні погроми. Ці чорні сторінки нещодавньої історії лише тепер привертають увагу і висвітлюються українськими ЗМІ**.

Негативний розвиток подій сягнув критичної межі у 1993 році; цьому сприяли гіперінфляція і гостра економічна криза, яка позначилася на Україні значно сильніше порівняно з Росією. Скориставшись цим, кримський парламент ухвалив, всупереч законодавству України, низку резолюцій і законів, що значно посилювали автономний статус півострова. Серед них було і створення посади власного президента, з призначенням республіканських президентських виборів на січень 1994 року.

* Про основні відмінності між ними див. Андреас Умланд: Дивацтва кремлівського «референдуму» у Криму. Новое Время, 19 септєбря 2016, <http://nv.ua/ukr/opinion/umland/divatstva-kremlivskogo-referendumu-u-krimu-223716.html>.

** Див., наприклад, публікації історика Гульнари Бекірової на сайті Крим.Реаліі: «Красный Рай: кровавый путь на родину», <http://ru.krymr.com/z/20123.html>, <http://ru.krymr.com/a/28071492.html>.

Оскільки етнічні українці Криму не спромоглися консолідуватися у впливову політичну силу, єдиною спільнотою, яка чинила опір сепаратистським рухам, був кримськотатарський народ. Численні масові акції громадської непокори, організовані Меджлісом, змушували кримських сепаратистів рахуватися з цим фактором. В результаті складних і тривалих переговорів з депутатами кримської ВР був досягнутий компроміс у вигляді гарантованої квоти у кримському парламенті – 14 місць, наданих кримським татарам відповідно до списків, представлених Меджлісом і кількома кримськотатарськими організаціями (всі обрані депутати були зі списку Меджлісу). По одному місцю було також виділено для представників раніше депортованих національних меншин – болгар, вірменів, греків та німців (які отримали таке представництво практично без власних зусиль чи боротьби). Головним недоліком цього рішення був його тимчасовий характер: квоти були надані лише на один електоральний період (1994–1998) не як визнання права корінного народу на гарантовану участь у політичних процесах, а як засіб підтримки етнічних груп, що постраждали від депортації.

Московським фаворитом кримських президентських виборів став Юрій Мешков, який проголосив курс на максимальне зближення або об'єднання з Росією, а після перемоги здійснив ряд демонстративних кроків у цьому напрямку, зокрема намір провести референдум про незалежність. Оскільки діяльність Мешкова жодним чином не призводила до підвищення добробуту мешканців Криму, ейфорія доволі швидко змінилася розчаруванням. До того ж, початок першої Чеченської війни у грудні 1994 року суттєво змінив настрої «слов'янської більшості» стосовно привабливості російського громадянства: збереження українського означало відвернення ризику потрапити до російської армії з високими шансами загинути чи стати вбивцями у цій війні з її багатьма жертвами серед цивільного населення.

Цією ситуацією скористалася центральна влада України, яка під час вирування сепаратистських пристрастей не наважувалася на якісь рішучі кроки або силові методи приборкання сепара-

тизму (що призвело до кривавих подій у кількох пострадянських республіках і на Балканах). Після тривалого періоду млявих попереджень, прохань відмінити республіканські закони, що не відповідали українському законодавству, ветування таких законів і Леонідом Кравчуком, першим Президентом України, і його наступником Леонідом Кучмою навесні 1995 року Верховна Рада раптом рішуче повернула Крим у правовий простір України. Закон про статус АРК від 17 березня не тільки відмінив кримську конституцію 1992 і всі закони, несумісні з українськими, а й скасував самий інститут кримського президентства. Мабуть, час був обраний дуже вдало: Росії, що зазнала фактичної поразки у чеченській війні, було не до кримських проблем, то ж не було і її втручання. Дуже показово, що без такого втручання місцеве населення не виявило бажання захистити свою «незалежність» від Києва і свого «президента». Не відбулося навіть більш-менш масових акцій протесту, то ж приборкання кримського сепаратизму пройшло тоді мирно і безболісно.*

Треба зазначити, що протягом 90-х не вщухав і суспільний інтерес до кримських проблем, зокрема питання Криму активно обговорювалося під час підготовки нової Конституції України. При тому низка НУО, включно з тими, у складі яких не було жодного кримського татарина, наполягали на включенні до Конституції положень про право на самовизначення «корінних етносів» України узагалі, надійному гарантуванні прав кримськотатарського народу, зокрема. Для цього пропонувалося квотне представництво кримських татар у ВР і перетворення адміністративно-територіальної автономії Криму на національно-територіальну одиницю з двопалатним парламентом**.

Зрозуміла для багатьох українських політиків роль кримських татар у відстоюванні не тільки своїх прав, а й державних інтересів у Криму вимагала «кроків назустріч» їхнім прагненням, зо-

* Див. «The Constitutional Process in the Autonomous Republic of Crimea in the Context of Interethnic Relations and Conflict Settlement» by Natalya Belitser, 2000, <http://www.iccrimea.org/scholarly/nbelitser.html>, а також: «Кримські студії», № 2, 2000, ст. 45 – 59.

** Див., наприклад: Збірка документів. Київ, 1999, ст. 23–26.

крема стосовно статусу корінного народу. Активне обговорення цих проблем значною мірою вплинуло на депутатів ВР, що мали ухвалити нову Конституцію України. В результаті гарячих дебатів вночі 28 червня 1996 року був досягнутий певний компроміс: у вітчизняній юриспруденції вперше з'явилася така категорія, як «корінні народи»; хоча цей термін фігурував у трьох конституційних статтях (Ст. 11, 92.3, 119.3), в них не було визначено ні які саме етнічні групи підпадають під цю категорію, ані якими правами вони мають бути наділені. Передбачалося, що ці питання будуть врегульовані окремими законодавчими актами.

Одразу ж після ухвалення Конституції Міністерство юстиції ініціювало створення Робочої групи для вироблення проекту окремої Концепції національної політики стосовно корінних народів, а також законопроекту про статус кримських татар як корінного народу України. За кілька місяців РГ виконала це завдання, наприкінці 1996 року обидва документи були готові для подальшого опрацювання^{*}.

Варто згадати деякі конкретні положення того, першого, законопроекту про статус кримськотатарського народу. В ньому запропоновані нові підходи до відносин між державою і корінним народом, що ґрунтуються на гарантіях участі корінного народу у процесах прийняття політичних рішень з питань, що безпосередньо його стосуються (Ст. 3); створення спеціального Державного реєстру кримськотатарського народу (на добровільній основі), Ст. 5; представництво в усіх виборних органах влади – ВР, АРК, місцевих органах самоврядування (Ст. 6). Представницькі органи – Курултай, центральний, регіональні і місцеві меджлиси – мали бути офіційно визнаними (Ст. 9), а кримськотатарська мова вільно використовуватися в усіх сферах громадського і публічного життя нарівні з державною мовою (Ст. 11). Однак у повній відповідності до Конвенції МОП № 169 у Ст. 12.3 сказано, що *«використання терміну «корінний народ» у цьому законі не означає набуття прав, ідентичних правам «народів» – суб'єк-*

^{*} Україномовна і англійська версії обох опубліковані в журналі «Кримські студії», № 1 (7), 2001.

тів державотворення в міжнародному праві» (малося на увазі зовнішнє самовизначення, тобто, можливість відокремлення від існуючої демократичної держави і створення власної суверенної держави).

Зрозуміло, якби ці важливі законопроекти були вчасно подані на розгляд ВР і, в оптимістичному сценарії, ухвалені нею, Україні вдалося б уникнути багатьох ускладнень і подальшого негативного розвитку подій, які «увінчалися» анексією Криму 2014 року.

Натомість відносини між центральною владою України і кримською автономією розвивалися за зовсім іншим сценарієм. Після майже десятиліття суперечок між Києвом і Сімферополем 23 грудня 1998 була, нарешті, ухвалена остання версія Конституції АРК (з початку 90-х – вже п'ята). Хоча до такого кроку Україну підштовхували не тільки кримські можновладці, а й міжнародні організації, зокрема ОБСЄ, що вважали це «остаточним вирішенням тривалої кризи», насправді це не розв'язало низки основних проблем Криму. Воно ігнорувало усі вимоги кримсько-татарського народу; більше того, в Конституції АРК – на відміну від Конституції України – не згадувалися не тільки «корінні народи», а й навіть «національні меншини». У цьому правовому документі фігурували тільки такі категорії, як «громадяни», «іноземці», «особи без громадянства», «особи, що належать до раніше депортованих груп», а це означало визнання лише індивідуальних прав людини і повну відмову від забезпечення будь-яких групових/колективних прав*.

На тлі помітного «охолодження» українських законодавців до проблем кримських татар та їхнього спеціального статусу громадянське суспільство продовжувало докладати значних зусиль, проводити активну просвітницьку й адвокаційну роботу. В якості важливого прикладу можна згадати серію семінарів і круглих столів, проведених у 1998–1999 роках Українським незалежним центром політичних досліджень, до участі в яких були залуче-

* Див. «Кримські студії», № 2, 2000, ст. 45–59.

ні, поруч з активістами, незалежними експертами і науковцями, представники міністерств і відомств України, а також депутати ВР. Не менш важливим було започаткування бюлетеня «Кримськотатарське питання» з метою інформування представників української влади, політиків, експертів, журналістів стосовно проблем кримськотатарського народу. Крім багаторічного регулярного видання цього бюлетеня, його головний редактор, відомий кримський журналіст Володимир Притула, презентував наприкінці 2011 року щоденний україномовний інформаційно-аналітичний інтернет-портал «Кримськотатарське питання online», який було створено для ширшого інформування українців про цей «дуже специфічний регіон, який є Батьківщиною для кримських татар, корінного народу Криму, що володіє своєю історією, культурою, цінностями»*. Багато важливих матеріалів (українською і англійською) друкувалося також у журналі «Кримські студії», який, на жаль, проіснував лише декілька років.

Шкода, що вся ця «просвітницька» робота не надто вплинула на позицію більшості законодавців, у результаті чого подальші спроби законодавчого врегулювання статусу кримськотатарського народу виявилися безуспішними. І законопроект Романа Безсмертного, зареєстрований у 1999 році, і законопроект Безсмертного/Чубарова (2003) так і не дійшли до розгляду Верховною Радою. Але важливим є той факт, що, починаючи з 1998 року, лідери Меджлісу фігурували у партійних списках на «прохідних» позиціях по багатомандатному органу при виборах у ВР не як члени відповідної партії, а як *де-факто* представники свого народу. Таким чином представництво кримських татар у вищому законодавчому органі України було забезпечено навіть за відсутності формальних правових норм, які б гарантували таке представництво.

* 29.12.2011. <http://islam.in.ua/ua/novini-u-krayini/stvoreno-ukrayinomovniy-sayt-pro-krimskih-tatar>. N.B.: Після анексії Криму колектив редакції змушений був переміститися на материкову Україну, де вже понад два роки здійснює потужний проєкт Радіо Свобода «Крим. Реалії»; публікації на відповідному сайті доступні трьома мовами: українською, російською і кримськотатарською. Детальніше див. інтерв'ю: «Володимир Притула: Жоден кримський журналіст не пише для «Крым. Реалии» під власним іменем». 14 квітня 2016 року, <http://detector.media/community/article/114325/2016-04-14-volodimir-pritula-zhoden-krimskii-zhurnalist-ne-pishe-dlya-krym-realii-pid-vlasnim-imenem/>

Як вже згадувалося, компромісна спроба легалізації Меджлісу відбулася у 1999 році напередодні 55-ї річниці депортації під тиском вимог кримських татар, зокрема стосовно визнання Меджлісу (згадаймо, наприклад, потужну акцію, коли колони кримських татар рушили до Сімферополя з усього Криму). 18 травня 1999 року тодішній Президент України Леонід Кучма оприлюднив Постанову «Про Раду представників кримськотатарського народу»; вона була сформована з членів Меджлісу як консультативно-дорадчий орган при президентові. Перша зустріч Ради представників з Президентом відбулася майже рік по тому, але після цього збиралася більш-менш регулярно, приблизно раз на квартал. І хоча ухвалені на зустрічах рішення і рекомендації далеко не завжди втілювалися у життя, такий формат діалогу сприяв інтеграції кримських татар у суспільне і політичне життя країни.

Ще однією подією, яка могла би вплинути на подальшу долю кримських татар в Українській державі, були парламентські слухання «Законодавче врегулювання і реалізація державної політики для забезпечення прав кримськотатарського народу і національних меншин, що були депортовані і добровільно повернулися в Україну». Рішення провести такі слухання було ухвалено 17 травня 1999 року на спільній зустрічі Президента, спікера ВР і керівництва Меджлісу, але відбулося це лише 5 квітня 2000 року внаслідок кількаразового відтермінування, спричиненого шаленим спротивом парламентських фракцій лівого спрямування.

Учасники парламентських слухань підготували низку рекомендацій для ВР, Президента і Кабінету Міністрів України. У першому пункті рекомендовано вжити заходів щодо підготовки і ухвалення законів для імплементації Статей 11 і 92 (3) Конституції України (де йшлося про корінні народи), а також для забезпечення прав кримськотатарського народу і національних меншин, що були депортовані і добровільно повертаються в Україну. Другий пункт стосувався створення правових механізмів для полегшеної процедури набуття репатріантами громадянства України. Він був успішно виконаний: за потужної допомоги УВКБ ООН і ОБСЄ, активної участі громадських організацій у

досить стислі терміни відбулося масове отримання громадянства України кримськими татарами, що переїжджали переважно з Узбекистану. Але перша й найважливіша рекомендація – розробити й ухвалити відповідні закони, що мали б наповнити конкретним змістом статті Конституції, визначивши, які саме етнічні спільноти України є корінними народами і в чому полягають їхні права й обов'язки, залишається ще й досі не виконаною.

7.2 Реакції міжнародних організацій

Треба зазначити, що політичні і правові вимоги кримських татар протягом 90-х – 2000-х років не знаходили достатньої підтримки і з боку таких впливових міжнародних організацій, як Рада Європи, ООН та Міжнародна організація міграції (МОМ). Відкривши свої представництва в Україні, вони мали доволі повну й об'єктивну інформацію стосовно цих вимог, але на той час вибудовували свої пріоритети переважно у такій послідовності:

- громадянство;
- працевлаштування;
- забезпечення житлом;
- соціальний захист;
- культурне відродження.

Отже, допомога надавалася для підтримки і забезпечення соціально-економічних і культурних потреб кримськотатарських репатріантів, але «гарячих» питань стосовно гарантованого представництва в органах влади, законодавчого визнання Курултаю і Меджлісу, не кажучи вже про власну автономію та/або статус корінного народу, ці організації намагалися не торкатися, їхні представники навіть уникали участі у заходах, де їх мали обговорювати.

Яскравим прикладом такого ставлення є доповідь представника Ради Європи Лорда Понсонбі (Комітет з питань міграції, біженців і демографії, Сполучене Королівство, фракція соціалістів), якому доручили детально ознайомитися з ситуацією на

півострові і підготувати доповідь, що мала слугувати базовим документом для спеціального слухання і обговорення Парламентською Асамблеєю Ради Європи (ПАРЄ) питання репатріації та інтеграції кримських татар.

Своє ставлення до проблеми статусу корінного народу для кримських татар доповідач сформулював наступним чином: *«На відміну од інших етнічних груп, депортованих з Криму... вони претендують на статус корінного народу. Хоча доповідач не зміг отримати відповіді на запитання, що цей статус передбачає в юридичних термінах, склалося враження, що це є евфемізм титульної нації. В такому разі, кримськотатарські екстремісти можуть вважати це першим кроком до національної автономії. Багато кримських татар, які прийняли рішення повернутися до Криму, були вмотивовані цими нереалістичними очікуваннями під впливом деякого з їхніх політичних лідерів»*.

На відміну од Ради Європи, офіс Верховного Комісара ОБСЄ з питань національних меншин не тільки приділяв багато уваги проблемам Криму і кримських татар, а й підтримував їхні прагнення мати гарантоване (пропорційне) представництво в органах влади АРК, а також, певною мірою, бажання набути статус корінного народу. Це питання розглядалося як один із пріоритетних засобів відвернення міжетнічного конфлікту (в рамках мандату ВКНМ); таке бачення відображене в листах як першого ВКНМ ОБСЄ Макса Ван дер Стула, так і його наступника – Рольфа Екеуса**, рекомендаціях Ван дер Стула, де містяться і коментарі до Концепції етнополітики***, а також у листі Рольфа Екеуса Міністру закордонних справ України Анатолію Зленку від 4 грудня 2001 року. Не менш потужним був внесок офісу ВКНМ ОБСЄ під керівництвом третього Верховного Комісара Кнута Волле-

* «Repatriation and Integration of the Tatars of Crimea,» Report by Lord Ponsonby. Committee on Migration, Refugees and Demography, PACE Doc. 8655, 18 February 2000, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=8863&lang=en>.

** Детальніше див. у публікації Оксани Шевель «Crimean Tatars and the Ukrainian State: the Challenge of Politics, the Use of Law, and the Meaning of Rhetoric» by Oxana Shevel, <http://www.iccrimea.org/scholarly/oshevel.html>.

*** <http://www.osce.org/inst/hcnm/recomm/ukraine/1997/44hc47.html>.

бека; на його замовлення було виконане і опубліковане (трьома мовами) у серпні 2013 році ґрунтовне, всебічне дослідження проблем репатріантів, левову частку яких складають кримські татари. І хоча воно фокусується саме на ситуації «раніше депортованих осіб», у рекомендаціях дослідження «Інтеграція раніше депортованих осіб у Криму, Україна: оцінка потреб»* є і заклики до легалізації правового статусу Меджлісу і подолання перешкод для забезпечення рівноправного **політичного** представництва кримських татар.**

Це глибинне дослідження було останнім міжнародним документом стосовно головних проблем Криму і кримських татар, підготовленим і опублікованим у доокупаційний період. Воно яскраво свідчить, наскільки різке змінився контекст і пріоритетність проблем, що постали перед Україною і міжнародною спільнотою, після окупації і анексії Криму. При тому, що до її початку, виклики, пов'язані, насамперед, з подоланням наслідків депортації, вважалися найважливішими і постійно перебували у фокусі уваги міжнародних організацій.

Про таку зміну пріоритетів свідчить, зокрема активне залучення ВКНМ ОБСЄ до проблем кримськотатарського народу, що продовжувалося під головуванням наступниці Кнута Воллебека – Астрід Турс. Вже після анексії Криму у листі від 8 травня 2015 року до Уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу Мустафі Джемілеву п. Турс писала: *«Унікальність ситуації кримських татар, яка полягає у тому, що Крим є їхньою єдиною історичною Батьківщиною, і той факт, що вони являють собою найбільшу етнічну групу, депортовану з Криму за етнічною ознакою, а також їхня нинішня скрутна ситуація в умовах анексії, змушують мене підкреслити терміновість порушення питання їхнього правового статусу в рамках Української Держави. У зв'язку з цим я вітаю ініціативу підготовки законопроекту «Про статус кримськотатарського*

* <http://www.osce.org/uk/hcnm/110113?download=true>

** Див. також англomовну версію: «The integration of formerly deported people in Crimea, Ukraine: Needs assessment». August 2013, OSCE HCNM, <http://www.osce.org/hcnm/104309>.

народу». Я вітаю той факт, що проект закону... сягає за рамки просто символічного визнання кримськотатарського народу як корінного народу, і спрямований на забезпечення низки конкретних гарантій, особливо у політичній сфері. Величезне значення має визнання у законопроекті Курултаю і Меджлису в якості інститутів самоврядування кримських татар... Я також хотіла б закликати українську владу зробити ще один необхідний крок і приєднатися до відповідних міжнародно-правових документів, зокрема, до Конвенції МОП № 169».

Схоже, жорстка й непримиренна позиція Астрід Турс стосовно незаконної анексії Криму і внаслідок цього вкрай важкої ситуації, в якій опинилися кримські татари, коштувала їй посади. У серпні 2016 року закінчився термін її повноважень; на відміну од трьох її попередників, які обіймали посаду Верховного Комісара як мінімум два терміни, й оскільки всі рішення ОБСЄ ухваляються консенсусом, цього разу кандидатура Астрід Турс була успішно заблокована Росією*.

* Див. публікацію Ридван Бари-Уркоста: «Российская дипломатическая победа в ОБСЕ?», 02 сентября 2016, <http://ru.krymr.com/a/27963661.html>.

КРИМСЬКІ ТАТАРИ ЯК КОРИННИЙ НАРОД У КОНТЕКСТІ ОКУПАЦІЇ І АНЕКСІЇ КРИМУ (2014–2016)

8.1 Кримські татари і «материкова» Україна: короткий огляд ситуації

Отже, навесні 2014 року в соціально-політичному житті України і Криму відбулися воістину тектонічні потрясіння, які докорінним чином змінили загальнонаціональну ситуацію і її регіональний контекст, а також більш-менш усталені орієнтири і навіть світогляд більшої частини українського суспільства. Схоже, шок від ніким не очікуваної окупації і анексії Криму не минув і досі, незважаючи на численні спроби осмислити і проаналізувати, що ж саме і чому так відбулося, які наслідки це матиме у короткостроковій, середньо- і довгостроковій перспективі. Цю невичерпну тему неможливо висвітлити у рамках даного короткого огляду, тому спробуємо максимально звузити предмет обговорення, розглянувши коло питань, які безпосередньо стосуються прав кримських татар як корінного народу.

В контексті тривалої боротьби за набуття кримськими татарами офіційного статусу корінного народу надзвичайно спізнале рішення було ухвалено Верховною Радою одразу ж після 18 березня, тобто дати формального оголошення РФ «Республіки Крим» і м. Севастополь суб'єктами Російської Федерації. Мабуть,

саме це спонукало народних депутатів оперативно підготувати і 20 березня проголосувати за Постанову «Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави»^{*}. Цією постановою Верховна Рада наголошує таке:

- Україна гарантує захист та реалізацію невід’ємного права на самовизначення кримськотатарського народу у складі суверенної і незалежної Української Держави (п. 2);
- Україна визнає Меджліс кримськотатарського народу, виконавчий орган Курултаю кримськотатарського народу, та Курултай як вищий представницький орган кримськотатарського народу (п. 3);
- Верховна Рада України заявляє про свою підтримку Декларації Організації Об’єднаних Націй про права корінних народів (п. 4);
- Верховна Рада України доручає Кабінету Міністрів України терміново подати проекти законів України, нормативно-правових актів України, які визначають та закріплюють статус кримськотатарського народу як корінного народу України (п. 5);
- Розробка проектів відповідних законів України та нормативно-правових актів відбуватиметься шляхом консультацій з Меджлісом кримськотатарського народу, у тісній співпраці з Організацією Об’єднаних Націй, Організацією з безпеки і співробітництва в Європі, Радою Європи відповідно до міжнародного права і стандартів забезпечення прав людини, корінних народів та національних меншин (п. 6);
- Верховна Рада України доручає Кабінету Міністрів України розробити практичні механізми взаємодії між органами виконавчої влади України та Меджлісом кримськотатарського народу (п. 7).

22 травня 2014 року, у передостанній день 13-го засідання Постійного Форуму корінних народів ООН, українська делегація виступила із заявою – проханням вважати її державою, що офіційно підтримує Декларацію ООН про права корінних народів.

^{*} Документ № 1140-18, Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 15, ст. 581. Текст постанови доступний також за посиланням <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1140-18>.

Постійне представництво України в ООН під час цієї сесії додатково організувало захід з висвітлення проблем кримськотатарського народу в окупованому Криму. Крім того, Указом Президента України № 472/2014 від 16 травня 2014 року, «з метою підтримки громадян України – кримських татар за реалізацію своїх прав як представників корінного народу», в Україні встановлено День боротьби за права кримськотатарського народу, який відзначається щороку 18 травня.

Крім зазначених вище документів, посилення уваги української влади до кримськотатарських проблем після окупації Криму проглядається й у низці інших законодавчих та нормативно-правових актів. 17 квітня 2014 року Верховна Рада нарешті ухвалила «багатостраждальний» закон «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою» (№. 1223-VII). Важливо відзначити і Постанову ВР України № 792-12 «Про визнання геноциду кримськотатарського народу» від 12.11.2015, численні заяви МЗС стосовно неприпустимості переслідувань і репресій проти кримських татар, а також розслідування цих злочинів, розпочатих Прокуратурою АРК, що діє поза межами окупованої території. (Наприклад, порушення кримінальної справи за фактом незаконних обшуків і затримання 5-ти кримських татар 12 жовтня 2016 року).

Згідно з Указом Президента України № 841/2014 від 3 листопада 2014 була створена посада Уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу, на яку призначено харизматичного лідера кримськотатарського народу, лауреата численних міжнародних і національних премій Мустафу Джемілева. 14 травня 2015 року Верховна Рада України прийняла Постанову «Про присвоєння імені Амет-Хана Султана міжнародному аеропорту «Сімферополь». (Амет-Хан Султан – легендарний військовий льотчик-випробувач, двічі Герой Радянського Союзу, увіковічений у низці монументів і знятому у 2013 році повнометражному художньому фільмі «Хайтарма». До того Верховна Рада АРК двічі, у 2010 і 2011 рр., відмовлялася розглядати це питання). Детальніше про ці та інші документи див. у фун-

даментальному виданні «Крим в умовах суспільно-політичних трансформацій (1940–2015). Збірник документів та матеріалів». Київ, видавництво «КЛІО», 2016, 1090 стор.

Про підвищену увагу державних органів влади до ситуації кримських татар в умовах окупації свідчить і такий факт: 12 лютого 2016 року на флагштоках Міністерства закордонних справ України підняли кримськотатарський національний прапор. Такий крок був пов'язаний з масовими обшуками в будинках кримських татар 11 і 12 лютого.

Проявом наміру відновити права корінного народу можна також вважати повернення відповідних історичних назв згідно з Постановою ВР № 1352-VIII від 12 травня 2016 року «Про перейменування окремих населених пунктів та районів Автономної Республіки Крим та міста Севастополя» (у рамках виконання Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» № 317-VIII від 9 квітня 2015 року). На жаль, ця постанова набуде чинності тільки після повернення Криму під юрисдикцію України.

Нарешті, вагомим внеском у підтримку й забезпечення етнокультурної ідентичності корінного кримськотатарського народу було ухвалення Верховною Радою 17 листопада 2016 року законопроекту № 5333 про внесення до Бюджетного кодексу України змін щодо програм державної підтримки телерадіокомпаній Автономної Республіки Крим і міста Севастополя. У ньому йдеться про дозвіл Кабінету міністрів України спрямовувати кошти, передбачені у державному бюджеті, на фінансування телерадіокомпаній АРК і Севастополя (у першу чергу – кримськотатарського телевізійного каналу АТР); закон був підписаний Президентом Петром Порошенко 2 грудня 2016 року.

Повертаючись до питання про законодавче забезпечення прав кримськотатарського народу, ще раз згадаймо, що російське законодавство (Федеральні закони «О гарантиях прав ко-

ренных малочисленных народов Российской Федерации» та «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации») не дозволяє кримським татарам розраховувати на набуття статусу корінного народу та відповідний режим захисту своїх колективних прав. Тому всі надії, зокрема на реалізацію конкретних пунктів зазначеної вище Постанови 1140-18, покладаються на Україну, яка, попри тривалу війну на сході країни, вкрай важку соціально-економічну ситуацію і постійні спроби політичної дестабілізації, має вжити рішучих заходів з врегулювання, насамперед, на законодавчому рівні, прав корінного народу. На цьому шляху, окрім звичних сумнівів у наявності достатньої політичної волі законодавців і суспільній реакції на ухвалення відповідних рішень, виникають додаткові ускладнення. Це стосується також неузгодженості дій законодавчого і виконавчих органів влади. Річ у тім, що згідно з Постановою від 20 березня 2014 року, ВР доручає Кабінету Міністрів України терміново подати проекти законів України та нормативно-правових актів, які визначають та закріплюють статус кримськотатарського народу як корінного народу України (п. 5, досі не виконаний). У той час, як Постановою Кабміну «Про затвердження Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року» (№ 1393-р від 29 грудня 2015 року) передбачено розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України законопроекту щодо законодавчого врегулювання статусу корінних народів (див. п. 112.10 Плану дій). Тобто ця постанова стосується не тільки кримських татар, а й інших «претендентів» на такий статус. При тому, що жодна етнічна група, крім кримських татар, не сформувала власних представницьких органів, які могли б виступати від імені всієї групи, зокрема звертатися з таким проханням до владних органів України. Відповідальною урядовою структурою за виконання цього доручення призначено Міністерство культури, у складі якого функції Державного комітету у справах національностей і релігії після його ліквідації у 2010 році виконує Департамент у справах релігії і національностей.

Зрозуміло, в рамках одного законопроекту надзвичайно складно або навіть неможливо врахувати настільки різні інтереси й вимоги, що притаманні, з одного боку, кримським татарам з їх високим рівнем самоорганізації і розвиненою системою органів самоврядування, з другого – потреби інших «кандидатів» на статус корінних народів, тобто малочисельних караїмів і кримчаків, які внаслідок тривалих асиміляційних процесів перебувають під загрозою повної втрати своєї ідентичності в якості окремих самобутніх етнокультурних груп. Тому довелося розробляти два окремих законопроекти: «статусний» (стосується саме кримських татар) і «рамковий» – стосовно корінних народів України в цілому. Ця робота має бути завершена до кінця 2016 року; суттєві труднощі, з якими стикаються розробники вищезгаданих законодавчих актів, полягають у тому, що будь-яка діяльність представницьких органів кримськотатарського народу на території Криму (і Росії) заборонена окупаційною владою, в той час як малочисельні корінні народи – кримчаки і караїми, як вже сказано, або не створили власних репрезентативних органів, або не зверталися з таким проханням до органів державної влади України. Серед інших законодавчих ініціатив вкрай важливою була б ратифікація Україною Конвенції МОП № 169, що неодноразово рекомендували зробити різні міжнародні інституції і до, і після окупації.

Новий вимір у перспективах розв'язання кримськотатарської проблеми з'явився після проведених 15 червня 2016 року парламентських слухань на тему «Стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь: проблемні питання, шляхи, методи і способи». Після внесення численних пропозицій учасниками слухань і жвавого обговорення 22 вересня 2016 року Верховна Рада України постановою № 4003-а затвердила Рекомендації парламентських слухань. Документ включає в себе пропозиції Президенту України підготувати **зміни до Конституції і законів України** та внести їх на розгляд парламенту; вони стосуються визнання **кримських татар, караїмів і кримчаків** корінними народами України і відповідних змін у ст. 11 Основного Закону. Окремий

пункт рекомендацій пропонує розглянути питання **зміни статусу Автономної Республіки Крим на Кримськотатарську Автономну Республіку**. Реалізація таких рекомендацій потребує інтенсивних і консолідованих зусиль не тільки гілок законодавчої і виконавчої влади, а й структур громадянського суспільства, зокрема експертної спільноти, що мали б взяти на себе суттєву частину інформаційно-просвітницької роботи й запобігти таким чином можливий спротив цим законодавчим ініціативам з боку певних політичних сил і громадських активістів.

Окрема низка питань стосується захисту прав кримських татар у місцях компактного проживання на півдні України, в першу чергу, в Херсонській області, а також внутрішньо переміщених осіб кримськотатарського етнічного походження, кількість яких поступово збільшується, незважаючи на рішучість більшості кримських татар не залишати свою історичну, нині окуповану, територію Кримського півострова. Фактор наявності цих переселенців на материковій Україні має бути всебічно врахованим при розробці і запровадженні нових освітніх, культурних, медійних програм з метою забезпечення підтримки й розвитку етнокультурної ідентичності корінного народу, який не має іншої держави, крім України, й іншої історичної батьківщини, крім окупованого Росією Криму. Певний прогрес у цьому напрямку пов'язаний з можливостями успішного впровадження відповідних навчальних програм у Таврійському національному університеті, який перебазувався до Києва, а також з відкриттям 21 жовтня 2016 року в інституті філології КНУ ім. Тараса Шевченка Центру кримськотатарської мови і літератури. Такий центр, а також поки що єдину серед державних установ України лабораторію сучасних технологій усного перекладу при ньому допомогли технічно оснастити Турецьке агентство зі співробітництва та координації при Раді міністрів Туреччини (ТІКА)*.

Варто також зауважити, що після окупації й анексії Криму суттєво загострилася і проблема репатріації кримських татар з

* Див. <http://ua.krymr.com/a/news/28067929.html>

мість депортації. На думку відомого експерта з кримськотатарського питання Юлії Тищенко серйозні перешкоди виникли у зв'язку з жорсткими нормами міграційного законодавства РФ; виходом з цієї ситуації може бути сприяння в облаштуванні кримськотатарських репатріантів у Херсонській області*.

Величезна роль у приверненні уваги нашої країни і міжнародної спільноти до проблем Криму і корінного кримськотатарського народу належить структурам і активістам громадянського суспільства України. Кількість заходів, публікацій, різноманітних акцій не дозволяє розглянути їх у цьому стислому огляді; вони, безсумнівно, заслуговують на окреме дослідження. Одним із прикладів, котрий хотілося б згадати, є проведення 26 березня 2015 року «Кримського дня» в рамках Міжнародного фестивалю документального кіно про права людини DOCUDAYS UA.

Отже, чи вдасться українському і кримськотатарському народам виробити спільне бачення майбутнього деокупованого Криму? В якості відповіді наприкінці цього підрозділу хочу навести цитату з інтерв'ю Мирослава Мариновича – «в'язня сумління» радянських часів, нині проректора Українського католицького університету, людини, щирий патріотизм і моральний авторитет якої ні в кого не викликають найменших сумнівів. Цим інтерв'ю закінчується фільм «Корінні народи»**, створений у рамках проекту «Українська миротворча школа». Своє бачення майбутнього Криму п. Маринович представив таким чином: «...так, ми повинні добиватися повернення Криму Україні, але лише для того, щоб віддати Крим татарам. Оці сумніви початку дев'яностих років – давати чи не давати, чи будуть кримські татари на висоті, коли там є й інші національності, як вони, зможуть гармонізувати [міжетнічні відносини] чи ні – оті всі сумніви в мене відпали... я побачив, що це є єдиний народ, який може загосподарювати цю землю, бо вона для нього – його. Вони не зайшли туди, це їхня земля, а ставлення до своєї землі і до чужої землі є завжди абсолютно різним».

* Див. <http://ru.krymr.com/content/news/27494136.html>.

** Див. <https://www.youtube.com/watch?v=ECPL9NDqIDA>.

8.2. Кримські татари на окупованому півострові

8.2.1 *Політичні репресії: українські та міжнародні відповіді*

Якщо реалізація статусу і забезпечення прав кримських татар як корінного народу на території Кримського півострова є питанням майбутнього, де-окупованого Криму, нинішня їхня ситуація в умовах анексії викликає гостру тривогу й зумовлює необхідність пошуку інших, термінових і максимально ефективних рішень. На превеликий жаль, важелів впливу на ситуацію в окупованому Криму, включно із захистом прав корінного кримськотатарського народу, в Україні обмаль. Тому основні зусилля і владних структур, і громадянського суспільства зосереджені на приверненні максимальної уваги до кричущих порушень окупаційною владою прав і свобод людини шляхом звернень і закликів до міжнародного співтовариства, зокрема до міждержавних і неурядових організацій, урядів і парламентів демократичних країн світу, а також намаганнях якнайширше інформувати про такі порушення світові й національні ЗМІ, дипломатів і правозахисників. Ця задача сама по собі є дуже непростю, оскільки соціально і політично активні люди на півострові залякані, перебувають під постійним тиском і загрозою переслідувань, обшуків, арештів чи «зникнень», розслідування яких не дає практично ніяких результатів, тому дуже неохоче погоджуються на контакти, тим паче з незнайомими особами або членами нечисленних офіційних місій. До того ж, регулярне отримання об'єктивної, неупередженої інформації і обмін нею ускладнюються комунікативними труднощами (блокування українських теле- і радіоканалів, сайтів новин, мобільного й інтернет-зв'язку), перешкодами, а то й забороною доступу до окупованої території з боку російських владних (у першу чергу, силових) структур, а також надзвичайно незручними для зарубіжних делегацій вимогами України. Оптимальним рішенням було б добитися не тільки полегшення доступу міжнародних моніторингових місій, а й запровадження постійної їхньої присутності у Криму, що є наразі вимогою низки міжнародних і національних правозахисних організацій.

Працюючи фактично у підпільному режимі, кримські активісти збирають факти, перевіряють їх, наскільки це можливо, і передають інформацію у «вільний світ». Не називаючи, звісно, у вимогах безпеки, осередки й окремих осіб, які беруть у цьому участь на території окупованого півострова, наводимо (не вичерпний) список найбільш активних і дієвих громадських організацій на материковій Україні, до яких можна (і варто) звертатися у разі планування відповідних кампаній, надання допомоги, підготовці заяв, звернень тощо.

- КримSOS <http://krymsos.com/en/>
- Центр громадянських свобод <https://www.facebook.com/ccl.org.ua>
- Кримська правозахисна група <https://www.facebook.com/crimeahrg>
- ЄвромайданSOS <https://www.facebook.com/EvromaidanSOS>
- Група громадського моніторингу OZON <https://www.facebook.com/OZON.monitoring>
- Правозахисний порядок денний <https://www.facebook.com/zakon.hr>
- Харківська група захисту прав людини <http://khpg.org/en/>
- Кримськотатарський ресурсний центр <https://www.facebook.com/CTRC2015/>
- Фонд дослідження та підтримки корінних народів Криму https://youcontrol.com.ua/catalog/company_details/24869783/ (після окупації переєстрований у м. Херсон, керівник з 12.02.2016 – Ельзара Топалова).

Велику увагу проблемам Криму і кримських татар приділяє також Благодійний фонд «Майдан закордонних справ», у складі якого активно й ефективно працюють кілька осіб, що змушені були покинути рідні домівки у Криму під загрозою кримінальних переслідувань окупаційною владою (<http://www.mfaua.org/>). Зокрема, Андрій Кліменко – головний редактор інтернет-порталу *BlackSeaNews*, який разом із співробітниками виїхав до Києва влітку 2014 року, 6 березня 2015 на засіданні Атлантичної Ради у Вашингтоні представив всебічний аналіз ситуації в Криму, причин і наслідків анексії тощо. Окремий розділ його доповіді стосується прав кримських татар як корінного народу (що набуває особливого значення в контексті

очевидного перетворення Криму в гігантську військову базу РФ). У виступі п. Кліменка чітко зазначено: «...*Ни русские, ни украинцы, ни евреи и другие народы, никто не имеет права на самоопределение на территории Крыма. Кроме крымскотатарского народа*»*.

Зусиллями зазначених вище організацій вже зібрана солідна доказова база, яка може слугувати основою для майбутніх позовів, поданих до міжнародних судів, у першу чергу, Європейського суду з прав людини. У зібраних матеріалах (хоча наведені цифри й різняться між собою залежно від джерела інформації) привертає увагу те, що попри безсумнівного факту тотального переслідування в Криму усіх «інакодумців» – громадян України, які, незалежно від етнічного походження чи конфесійної належності, не змирилися з незаконною окупацією й анексією, найбільший тиск здійснюється саме на кримських татар та етнічних українців. Про системну дискримінацію і переслідування кримських татар свідчить наступне: під час та після окупації Криму, на півострові були заарештовані і наразі налічується 21 політв'язень з числа кримських татар; п'ятеро з них вже отримали судові вироки. Кримські татари складають також лівову частку «зниклих без вісті» (10 із 16) і вбитих (7 із 10). При тому частка кримських татар у загальному населенні Криму сягає лише 13–15%.

Безпрецедентний у цивілізованому світі випадок – спроба застосувати «каральну психіатрію» радянського зразка до першого заступника Голови Меджлісу Ільмі Умерова – яскраво продемонструвала рівень наявних загроз, спрямованих проти лідерів кримськотатарського народу. Цього разу, мабуть, тільки сильна й оперативна реакція міжнародної спільноти, включно з такими потужними «гравцями», як Держдепартамент США, відвернули безпосередню загрозу для життя Ільмі Умерова. Проте абсурдні звинувачення у «сепаратизмі», висунуті на підставі виступу на передачі телеканалу АТР, з нього не зняті; ця справа, як і раніше, має перебувати під пильною увагою влади і суспільства.

* Детальніше див. https://www.facebook.com/profile.php?id=100003576664760&hc_ref=NEWSFEED&fref=nf.

Більше того, спостерігається загрозна тенденція розповсюдити ганебну практику застосування «каральної психіатрії» до інших заарештованих кримських татар. На початку листопада 2016 року адвокат Еміль Курдебінов повідомив, що російська окупаційна влада призначила ще шістьом кримським татарам, яких вона звинувачує в участі в організації «Хізб ут-Тахрір» (Алієв М.Н., Сірук В.А., Бекіров І.М., Куку Е-У.К., Алімов Р.М., Джеппаров А.Б), примусову психіатричну експертизу. *«Зазначена позиція арештантів обґрунтовується просто – це на знак солідарності з Ільмі Умеровим, також, вони вважають, що немає будь-якої законної підстави проводити щодо них будь-які психіатричні експертизи...; зазначені дії слідства – принижують їхню честь і ділову репутацію; під час проходження амбулаторної експертизи вони відмовляються відповідати на питання, що стосуються справи - тому їм призначають примусові стаціонарні експертизи з поміщенням у психушку!»*, написав Курдебінов на своїй сторінці у Фейсбук^{*}.

Намагання повністю зруйнувати систему органів самоврядування кримськотатарського народу описані у розділі 6.3.

8.2.2 Наступ на кримських мусульман

Наміри «викорінити» корінний народ здійснюються також шляхом масштабних переслідувань кримських мусульман, переважно кримських татар. Складовою такої політики є дії, що можуть спровокувати мусульман і зіштовхнути їх з орієнтованими на Москву православними християнами Криму. Про це свідчать, скажімо, плани побудувати храм РПЦ у Феодосії на історичному місці, де була розташована ханська мечеть Хан-Джамі (про це написав на своїй ФБ-сторінці муфтії Духовного управління мусульман України «Умма» Саїд Ісмаїлов).

Крім обшуків у мечетях, школах, приватних приміщеннях і полювання на заборонену «екстремістську літературу», під за-

^{*} http://ua.censor.net.ua/news/413495/okupanty_pryznachyly_6_zaarshetovanyim_krymskym_tataram_prymusovu_psyhiatrychnu_ekspertyzu_advokat.

грозою опинилися фактично всі мусульмани Криму, оскільки для кримінальних переслідувань й арештів виявилось достатнім підозри у належності до чи сприянні діяльності Хізб ут-Тахрір – пан-ісламської політичної організації, не забороненої в Україні та більшості демократичних країн, але оголошеної у 2003 році «терористичною» в Росії і незаконною в кількох інших країнах з авторитарним режимом, зокрема у пострадянській Центральній Азії. Наразі під арештом перебувають 14 мусульман, запідозрених у зв'язках з ХУТ, четверо з них, перевезені у російське місто Ростов, після судових процесів, де фактично не було доведено вини підсудних, вже отримали вироки: 5 років виправної колонії загального режиму – Ферат Сайфуллаєв, Рустем Ваїтов і Нурі Прімов, 7 років – Руслан Зейтуллаєв. Московський правозахисний центр «Меморіал» оголосив усіх їх політв'язнями.

На цьому окупаційна влада не зупинилася: 12 жовтня 2016 року були проведені обшуки в домах кримських мусульман у селах Строгонівка і Кам'янка Сімферопольського району. Хоча під час обшуків не було знайдено нічого «підозрілого», крім релігійної літератури, 5 осіб були затримані; наступного дня їм було оголошено підозру за «терористичною» статтю (Тімуру Абдуллаєву – за ст. 205.5 ч.1, Узеїру Абдуллаєву, Рустему Ісмаїлову, Айдеру Саледінову і Емілю Джемаденову – за ст. 205.5 ч. 2) і рішення про продовження утримання під вартою на 2 місяці. Єдиною підставою для звинувачень заарештованих (які, до речі, щойно повернулися з хаджу) у «тероризмі» була їхня начебто належність до забороненої «терористичної організації» Хізб ут-Тахрір. Виявилось, як то не прикро, що до чергового наступу на кримських мусульман міг бути причетним і ДУМКС*.

Особливий цинізм цієї акції залякування полягав у тому, що вона була проведена в той самий день, коли Парламентська Асамблея Ради Європи ухвалила дві «доленосні» резолюції сто-

* На цю тему див. публікації: «Крымский муфтий: беззастенчивое предательство». Сергей Стельмах, 15 октября 2016, <http://ru.krymr.com/a/28055743.html>, а також: «Крымский «муфтий-донощик». Сергей Стельмах, 21 жовтня 2016, <http://ua.krymr.com/a/28066777.html>.

совно України (з усіма поправками, запропонованими українською делегацією), вперше відверто визнавши військову агресію Росії. Два важливих моменти безпосередньо стосуються Криму: підтверджена нікчемність виборів до Держдуми на території окупованого півострова (що ставить під сумнів легітимність усього новообраного російського парламенту) і дана оцінка заборони Меджлісу і переслідуванням кримських татар, визнавши їх такими, що несуть загрозу самому існуванню кримськотатарського народу «як окремої етнічної, культурної й релігійної групи».

Зі свого боку, Міністерство закордонних справ України негайно висловило рішучий протест проти безпідставних звинувачень і арештів, назвавши їх продовженням репресивної політики РФ на окупованому півострові і розв'язанням терору з метою залякування і придушення будь-яких проявів «інакості» і суспільного спротиву незаконній окупації*. У своїй заяві МЗС вимагає негайного звільнення п'яти кримських татар, заарештованих 13 жовтня, а також усіх інших громадян України, які незаконно утримуються у неволі російською окупаційною владою, і знов звертається до міжнародної спільноти із закликом посилити тиск на РФ, аби припинити переслідування і репресії на етнічному та релігійному ґрунті. Такі ж вимоги містить Заява делегації України в ОБСЄ щодо триваючої російської агресії проти України та незаконної анексії Криму від 13 жовтня 2016 року**.

Висновки ПАРЄ, так само як і реакція з боку України, а також попередні заяви, резолюції, звіти правозахисних організацій тощо не вплинули на репресивну політику щодо кримських мусульман. Більше того, за повідомленням Ільмі Умерова від 3 листопада 2016 року тепер окупаційна влада намагатиметься застосувати «каральну психіатрію» до заарештованих за справою Хізб ут-Тахрір: *«Очень похоже, что вместе с нынешней*

* <http://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/51632-zajava-mzs-ukrajini-u-zvjazku-z-prodovzhennyam-bezpidstavnih-zatrimany-rosijsykoju-okupacijnoju-vladoju-krimyskih-tatar>.

** Див. <http://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/51638-zajava-delegaciji-ukrajini-shhodo-trivajuchoji-rosijsykoji-agresiji-proti-ukrajini-ta-nezakonnoji-aneksiji-krimu-movoju-originalu>.

«властью» в Крым стараются вернуть элементы «карательной психиатрии», широко используемой во времена Советского Союза. Пребывание в психиатрической клинике здоровых людей, даже на «экспертизе», это пытка, направленная на воздействие с целью устрашения... желаю терпения и силы духа».*

Внаслідок чергового брутального свавілля окупантів у Сімферопольському районі 12 жовтня ще п'ять кримськотатарських родин, серед них – 19 дітей, позбавлені матеріальної і моральної опори, захисту і підтримки, що їм надавали заарештовані чоловіки, батьки, сини. Кількість неповнолітніх дітей загиблих, зниклих без вісті і заарештованих кримських татар, якими опікується громадський рух «Бизим балалар» («Наші діти»), зростає таким чином до 69... І якщо ці знедолені справді «наші діти» (а не тільки «їхні», кримськотатарські), то долучаймося з наданням допомоги! (До речі, «Бизим балалар» опікується не тільки кримськотатарськими сім'ями; двоє дітей відомого українського режисера – кримчанина Олега Сенцова, ув'язненого за обвинуваченням у підготовці терактів у Криму, також отримують відповідну допомогу**.)

8.2.3 Гуманітарна сфера

Крім тепер вже широко відомих фактів переслідувань і репресій проти кримських татар на етнічному і релігійному ґрунті, насправді з «політичних» мотивів, серйозну тривогу викликає і погіршення ситуації у гуманітарних сферах – мови, освіти, культурної спадщини та інших невід'ємних елементів збереження і розвитку етнокультурної ідентичності. «Офіційне» визнання кримськотатарської мови однією з трьох державних мов на території т. зв. «Республіки Крим» не призвело до поширення її вжитку в публічному та громадському житті; навпаки, сфери її використання звужуються, відомі навіть кричущі випадки загроз

* <http://15minut.org/news/165423-ilmi-umerov-v-krym-starayutsya-vernut-elementy-karatelnoj-psihiatrii>; детальніше див. у публікації: «Каральна психіатрія: експерименти ФСБ над ялтинськими мусульманами». Іван Путілов, 04 грудня 2016, <http://ua.krymr.com/a/28155264.html>.

** Див. <https://www.facebook.com/bizimbalalar/>

звільнення працівників за те, що вони розмовляли між собою кримськотатарською мовою*.

На початку 2016 року «Міністерство освіти, науки і молоді РК» повідомило, що в Криму освіту кримськотатарською мовою обрали батьки лише 2,76% дітей. Тому у 2015/2016 навчальних роках кримськотатарською мовою на півострові навчаються тільки 5083 дитини. Ветеран відродження й впровадження кримськотатарської освіти Сафуре Каджаметова пише про те, що «... школу на Фонтанах, построенную на средства из Программы по возвращению и обустройства крымскотатарского народа, городская власть подгоняет под русскоязычную, о том, что в школах с русским языком обучения, в которых обучается больше 80% крымскотатарских детей, предметное изучение крымскотатарского языка сокращено до минимума и о том, что в этом году крымскотатарский язык почти повсеместно изучается на внеурочных занятиях! Знания детей при этом не оцениваются, у детей падает стимул к изучению родного языка, в то же время – в учебных планах на изучение русского языка, как обязательного учебного предмета, выделяется 8–9 часов в неделю... учителя родного языка остались один на один со своими проблемами, т.к. в большинстве районов Крыма в методкабинетах также сокращены ставки методистов крымскотатарского языка, подумайте над этим - это социально-гуманитарная катастрофа для всех нас!»**

Під загрозою опинилися і деякі об'єкти культурної спадщини кримських татар. Так, наприклад, у Бахчисараї зносять історичну будівлю, яка, за твердженням архітекторів і краєзнавців, входить в охоронну зону Ханського палацу. Цілеспрямовано

* Див., наприклад: «Ситуация не так однозначна»: крымский омбудсмен прокомментировала языковой скандал в парикмахерской Симферополя». 21.08.2015, <http://15minut.org/article/situatsiya-ne-tak-odnoznachna-krymskij-ombudsmen-prokommentirovala-azykovoj-skandal-v-parikmaherskoj-simferopolya-2015-08-21-15-15-20>.

** Див. «Рабы немые» – из крымских сетей». Марина Козырева, 28 октября 2016, <http://ru.krymr.com/a/28081022.html>. Детальніше про мовну ситуацію в Криму див. також у публікації: Эльмир АБИБУЛАЕВ. Профессиональная непригодность «героев крымской весны». 18.03.2015, <http://uainfo.org/blognews/512794-professionalnaya-nepriгодnost-geroev-krymskoj-vesny.html>.

знищують Державний кримськотатарський ансамбль пісні і танцю «Хайтарма»: після звільнення його керівниці, народної артистки Таджикистану Ремзіє Тарсинової-Баккал у червні 2016 року, у поновленні контракту відмовлено ще 10 артистам, які таким чином втратили не просто роботу, а й можливість підтримувати, розвивати і пропагувати автентичну кримськотатарську культуру.

Ще більш загрозлива ситуація з кримськотатарськими ЗМІ. До 31 березня 2015 року на території Криму виходили газети «Янғы Дунья», «Къырым», «Голос Крыма», «Авдет», журнали «Арманчыкъ», «Къасевет», «Йылдыз», працювали інформаційні агенції «Крымские новости QHA» та інтернет-портал «15 минут», телеканали АТР і Ляле, радіо Мейдан. Згідно з повідомленням прес-служби Меджлісу станом на 1 квітня 2015 року з цього переліку перереєстрацію змогли пройти лише газета «Голос Крыма» (тепер «Голос Крыма New»), яка виходить російською мовою, і «Сувдагъ сеси» (кримськотатарською), що є додатком до регіональної газети «Судакские вести». 1 квітня припинив передачі телеканал АТР, якому Роскомнадзором кілька разів було відмовлено у ліцензії; влітку того ж року АТР перемістився до Києва і поновив свою роботу. Інформаційна агенція «Крымские новости QHA» також змушена була припинити свою діяльність у Криму і перевести офіс до Києва.

Завдяки нещодавнім змінам у законодавстві України, єдиний у світі кримськотатарський телеканал АТР відтепер буде отримувати фінансову підтримку з державного бюджету; хотілося б сподіватися, що до такої підтримки зможуть долучитися й представники кримськотатарської діаспори у різних країнах, зокрема, найчисленнішої (кілька мільйонів) діаспори Туреччини.

8.2.4 «Розмивання» ідентичності: як протистояти?

Наступ на кримськотатарську (так само, якщо не гірше, на українську) мову і культуру на території півострова варто розглядати у рамках загальної політики РФ, яка, схоже, схиляється до відтворення намагань радянської влади позбавити кримськотатарський народ права на власну ідентичність і самобутність (а також змусити кримських татар виїжджати з окупованої території). Красномовним прикладом є одна з доповідей на мовній конференції у Москві 24 лютого 2016 року, в якій стверджувалося, що кримськотатарська мова, поруч із низкою інших, є всього лише «різновидом» єдиної татарської мови (приватне повідомлення проф. Білла Баурінга). У цьому ж руслі відбуваються (небезуспішні) спроби нав'язати міжнародному співтовариству уявлення про те, що кримські татари є частиною єдиного етносу – татарського народу, відрізняються від інших його складових лише територією проживання, тобто за географічною ознакою: «татари Криму» (*Tatars of Crimea*) поставлені в один ряд з татарами казанськими, поволзькими, астраханськими тощо. Таку ж мету може переслідувати й усталене написання російською мовою слова «кримськотатарський» – на відміну від «кримськотатарський» українською. Саме тому серед кримськотатарських інтелектуалів і політиків для утвердження власної ідентичності вже багато років точиться дискусія щодо відмови від назви «кримські татари»; як пише історик Сергій Громенко, «У наші дні триває процес затвердження нового етноніма – кримлар – буквально “кримці”»^{*}.

Нові тенденції у намаганнях російської окупаційної влади заперечити статус кримських татар як корінного народу полягають у тому, що в обіг укинута таке поняття, як «корінне населення», до якого зараховані усі ті, хто народився в Криму і прожив там більшу частину свого життя. Зрозуміло, що в такому разі більшість «корінного населення» складають етнічні росіяни, в

^{*} Детальніше про політично-термінологічні проблеми кримських татар див. у публікації: «Кримські татари – це «монголо-татари»? Міф і розвінчання». Сергій Громенко, 01 серпня 2016, <http://ua.krymr.com/a/27892849.html>.

той час як серед кримських татар частка «корінних» – лише 23%. Таке довільне трактування терміну «корінне населення» суперечить основоположним напрацюванням ООН, в яких цей термін стосується саме «корінних спільнот, народів, або «націй»», на підставі чого запропоновані відповідні визначення і критерії належності (див. Розділ 2).*

Існує і ще одна загроза, яка іноді неоднозначно сприймається суспільством «материкової» України. Схоже, окупаційна влада робить усе можливе, аби спровокувати кримських татар і радикалізувати їх традиційно мирні, ненасильницькі засоби противу. Такі методи застосовував Національний рух від самого початку боротьби за повернення на Батьківщину; цих принципів твердо дотримується і національний лідер кримських татар Мустафа Джемілев, визнаний у світі як провідний правозахисник. У нинішній ситуації потужним засобом ненасильницького спротиву стала відмова брати участь у незаконних виборах на території анексованого півострова, що було продемонстровано і на референдумі про статус Криму, і на регіональних виборах восени 2014 року, і під час федеральних і місцевих виборів 18 вересня 2016 року. Таким чином українській і світовій спільноті було доведене реальне ставлення кримськотатарського народу до факту окупації/анексії, що відіграє важливу роль у виробленні консолідованої політики демократичного світу, зокрема стосовно збереження і посилення санкцій.

Тому останнє посилення репресій проти кримських татар і зусилля, докладені до просування, в тому числі на міжнародній арені, зрадників-колабораціоністів є не тільки «актом помсти».

* Детальніше про кремлівську політику «повзучої асиміляції» корінного народу див.: «Кремль проти кримських татар: асиміляція і забуття». Сергій Стельмах, 30 жовтня 2016, <http://ua.krymr.com/a/28083670.html>. Аналіз російської етнополітики в Криму міститься також у публікаціях «От Ленина до Путина: национальный вопрос в Крыму». Елена Сергеева, 14.05.2016, <http://ru.krymr.com/content/article/27733127.html>; 15.05.2016, <http://ru.krymr.com/content/article/27733161.html>; «Населення Криму: етнополітичні виміри нещодавньої історії». Сергій Грабовський, Ігор Лосев, 22 вересня 2016, <http://ua.krymr.com/a/28006943.html>. Негативні тенденції у сучасній демографічній ситуації внаслідок «вчавлювання» з окупованого Криму кримських татар та й інших соціально і політично активних жителів висвітлені у публікації: «Туди і сюди без води...». Валентина Самар, 29 жовтня 2016, http://gazeta.dt.ua/internal/tudi-i-syudi-bez-vodi_.html.

Ситуація викликає особливу тривогу з огляду на майбутні президентські вибори у РФ, коли влада намагатиметься з усіх сил забезпечити чи, принаймні, задекларувати наявність підтримки з боку різних етнічних груп Криму і тому заздалегідь залякує і карає нескорених, у першу чергу, представників корінного кримськотатарського народу і українців (включно з «політичними українцями» незалежно від національності). При тому **будь-який збройний спротив був би для окупантів справжнім подарунком, який одразу ж «виправдав» би нині абсолютно безпідставні переслідування і звинувачення в «екстремізмі» і «тероризмі».**

Наостанок хотілося б ще раз наголосити на тому, що попри очевидну необхідність інформування, лобювання і намагання добитись якимось чином пом'якшення, якщо не повного припинення репресій в окупованому Криму, провідною метою має залишатися примушення РФ спочатку до переговорів стосовно Криму, а в кінцевому рахунку – до відмови од нього. Тільки таким чином стає можливим реальне відновлення демократичного режиму, ґрунтованого на верховенстві права і повазі до базових цінностей. Таких, як права і свободи людини, у кримському контексті – реалізація прав корінного народу. Як вже згадувалося, найбільш дієвим механізмом досягнення такої мети є посилення санкцій, що «збільшує ціну анексії» і поступово унеможлиблює подальше утримання Росією окупованих територій. Розвиток останніх подій, зокрема із розслідуванням трагедії збитого російським ЗРК «Бук» пасажирського лайнера «Боїнг-777», знищення російськими бомбардуваннями мирного населення сирійського міста Алеппо і низка інших злочинів, схоже, переломили свідомість західних політиків і громадську думку, створивши сприятливі умови не для відміни чи послаблення санкцій, а для посилення. Україна має максимально використати цей шанс для реалізації стратегічного плану повернення Криму.

8.3 Реакція на переслідування кримських татар в окупованому Криму за кордоном: основні тенденції, документи і використання термінології («уразлива меншина» vs «корінний народ»)

Першою офіційною міжнародною реакцією на окупацію і анексію Криму була Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 27 березня 2014 року «Територіальна цілісність України», яку підтримали 100 делегацій держав – членів ООН (11 – проти, 58 – утрималися від голосування). Це вважається неабияким дипломатичним досягненням, особливо у світлі того, що Рада безпеки ООН, яка збиралася для обговорення цього питання 8 разів, на останньому засіданні так і не змогла ухвалити відповідного рішення через застосоване Росією право вето. Текст ухваленої Генеральною Асамблеєю резолюції фактично повторює основні положення документу, заблокованого РФ як постійним членом РБ ООН*.

Зрозуміло, що ця резолюція сфокусована саме на неприпустимості брутального порушення значної кількості міжнародних норм і договорів, що забезпечували стабільність і непорушність державних кордонів у післявоєнній Європі. Надзвичайно важливим є також визнання нею нечинними і такими, що не мають юридичної сили, результатів так званого «референдуму» 16 березня (що означає не тільки правову нікчемність намагань використувати цей аргумент для виправдання незаконної окупації, а й знімає усі питання про «право на самовизначення **кримського народу**»). «Етнічний фактор» у цьому документі відсутній; єдина згадка про нього міститься у п. 4, де міжнародні організації закликають і надалі «надавати Україні допомогу у захисті прав усіх людей, включно з правами осіб, що належать до меншин». Резолюція не містить також жодної згадки про незаконну окупацію і анексію Криму внаслідок російської агресії.

* Див. Resolution adopted by the General Assembly on 27 March 2014 68/262 «Territorial Integrity of Ukraine», http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262.

За час, що минув від початку окупації і анексії Криму, провідні міжнародні організації й уряди багатьох країн світу, хоча й посилаючись, перш за все, на вищезгадану Резолюцію ООН № 68/262, рішуче засудили і продовжують засуджувати як сам факт незаконної анексії, так і переслідування кримських татар. Але в численних подальших звітах, резолюціях, заявах, рекомендаціях тощо кримські татари майже ніколи не розглядаються в якості корінного народу, що має специфічні колективні права; застосовуються переважно такі терміни, як «уразлива меншина» (vulnerable minority), або одна з «національних меншин», або «кримськотатарська спільнота» (Crimean Tatar community). Як приклад можна навести Спільну заяву від імені 41-ї держави, що була проголошена 21 березня 2016 року на засіданні 31-ї сесії Ради ООН з прав людини. Кримські татари позначені в тексті цієї заяви як одна з меншин Криму, без жодної згадки на статус корінного народу; відповідно немає жодного посилання на норми міжнародного права, що закріплюють колективні права корінних народів (зокрема на Декларацію ООН про права корінних народів). Натомість єдине посилання, що міститься у тексті, на Віденську декларацію стосовно «прав осіб, що належать до меншин»; наголошується також на важливості «захисту груп, які визнаються уразливими». Немає в цьому документі і згадки про Меджліс; під час тієї ж сесії, на засіданні Ради ООН з прав людини 23 березня, єдиними (з 43-х!) виступами, в яких йшлося про статус і права кримських татар як корінного народу, були виступи Голови Меджлісу кримськотатарського народу Рефата Чубарова і Глена Пайота, представника авторитетної міжнародної організації Minority Rights Group International, що захищає права меншин і корінних народів^{*}. Це виглядає особливо дивним, оскільки саме ООН є найавторитетнішою міжурядовою організацією, що має спеціалізовані структури, які опікуються правами корінних народів, тобто МОП, Експертний механізм і Постійний Форум з питань корінних народів.

Натомість у регулярних звітах із ситуації з правами людини в Україні Управління Верховного Комісара ООН з прав людини

^{*} Див. <http://minorityrights.org/advocacy-statements/mrg-expresses-concern-over-the-situation-of-crimean-tatars-at-the-un/>

термін «корінні народи» зустрічається лише в поодиноких випадках, іноді в якості цитат з виступів українських учасників і відповідних документів. Детальнішу інформацію стосовно звітів і оцінок ситуації кримських татар в окупованому Криму, а також аналіз термінології, що використовується, можна знайти у публікації Фонду досліджень і підтримки корінних народів Криму, представлену 20 вересня 2016 року на нараді Офісу демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ*.

Винятком з цієї доволі розповсюдженої тенденції можна вважати дві резолюції Європейського Парламенту, ухвалені у 2016 році. Перша з них, від 4 лютого, крім усього іншого, наголошує на тому, що кримські татари є не якоюсь «меншиною», а корінним народом Криму, що Меджліс – їхній головний виконавчий і представницький орган**. Друга резолюція, від 12 травня, майже повністю зосереджена саме на кримських татарах***. У ній також кримські татари названі корінним народом Криму, а Меджліс – їхнім «легітимним і визнаним» головним представницьким органом. Суворо засуджуючи рішення «так званого «Верховного суду» Криму» про заборону Меджлісу, Європарламент вимагає від Росії негайного його скасування і стверджує, що це рішення є доказом політики, спрямованої на репресії, залякування і покарання кримських татар за їхню лояльність до України під час незаконної анексії Криму. Загалом уся фразеологія цих документів суттєво відрізняється від тої, що її використовують у документах, підготовлених керівними органами і спеціалізованими структурами ООН, Ради Європи і ОБСЄ: всі речі названі своїми іменами, тобто захоплення півострова – незаконною окупацією і анексією, Росія – країною-агресором і окупаційною владою тощо. Пояснення цьому (у приватному спілкуванні) виявилось дуже просте: структури Євросоюзу – єди-

* Див.: «Статус і права корінних народів України в актах міжнародних організацій: необхідність согласованной терминологии ООН, ОБСЕ и иных структур». Рабочее заседание 11, <http://www.osce.org/node/267866>.

** Див. European Parliament resolution of 4 February 2016 on the human rights situation in Crimea, in particular of the Crimean Tatars (2016/2556(RSP)), Strasbourg, 4 February 2016, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2016-0043&language=EN&ring=P8-RC-2016-0173>.

*** Див. European Parliament resolution of 12 May 2016 on the Crimean Tatars (2016/2692(RSP)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0218+0+DOC+PDF+V0//EN>

ні, в яких Росія не бере участі, саме тому є вільними у формулюваннях без необхідності звертати увагу на ймовірні реакції РФ або можливості використання нею права вето.

Проте, останнім часом відбулися суттєві зрушення у ставленні світової спільноти до анексії Криму й військових дій на сході України. Уявлення про «конфлікт в Україні» чи навіть «громадянську війну» поступово змінилися визнанням факту збройної агресії Росії проти України. Про це свідчить, зокрема, Резолюція 3-го комітету Генеральної Асамблеї ООН «Ситуація з правами людини в АР Крим та м. Севастополь (Україна)», ухвалена 15 листопада 2016 року. (Цей комітет по соціальним і гуманітарним питанням і питанням культури особливу увагу приділяє правам людини). **Уперше в документах ООН Росія названа державою-окупантом, а АРК і м. Севастополь – тимчасово окупованою територією.** Співавторами ініційованої Україною резолюції були 41 держава – члени ООН; «за» проголосували 73 делегації, «проти» – 23, утрималися – 76. Резолюція підтверджує територіальну цілісність України, невизнання анексії Криму, закликає Росію надати безперешкодний доступ для моніторингу; засуджується встановлення Росією в Криму її правової системи, що негативно впливає на ситуацію з правами людини на півострові; засуджується також примусове залучення жителів окупованого Криму до служби в російських ЗС всупереч Женевським конвенціям. У грудні 2016 року голосування по такому воістину історичному документі відбудеться на пленарному засіданні Генеральної Асамблеї ООН*.

У світлі нещодавніх подій – ухвалення двох резолюцій по Україні Парламентською Асамблеєю Ради Європи і резолюції 3-го комітету ГА ООН, а також Звіту Генерального прокурору Міжнародного кримінального суду в Гаазі, за наявності численних незаперечних фактів переслідувань і репресій, спрямованих на кримських татар, прикро й незрозуміло виглядають деякі попередні звіти і висновки окремих правозахисних моніторингових місій. Наприклад, з 25 по 31 січня 2016 року в Криму перебу-

* Текст цієї «доленосної» Резолюції доступний за посиланням <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/352/55/PDF/N1635255.pdf?OpenElement>.

вала місія Ради Європи, очолювана швейцарським дипломатом Герардом Штудманом, у складі якої, крім нього, були 3 члени Секретаріату РЄ. Засуджуючи в цілому порушення прав людини в окупованому Криму, у своєму звіті, опублікованому 11 квітня 2016 року (SG/Inf(2016)15rev), п. Штудман чомусь не знайшов підстав стверджувати, що у Криму відбуваються переслідування якоїсь окремої групи за етнічною ознакою («...делегація вважає, що у випадках репресій, навіть таких, можливо, жорстоких, вони спрямовані радше проти індивідуальних опонентів – кримських татар, українців та інших і не означають політики колективних репресій проти кримських татар як етнічної групи»; див. Executive Summary, стор. 4). До того ж, ніде у звіті не міститься згадки про кримських татар як корінний народ, що має колективні права згідно з міжнародним законодавством; підкреслюючи, що мандат Місії полягав у перевірці дотримання норм Європейської Конвенції з прав людини, ситуація кримських татар розглядається виключно в контексті прав осіб, що належать до «національних меншин» або «кримськотатарської спільноти».

В цілому, можна констатувати, що в публічному дискурсі стосовно кримських татар всередині України, визнання їх саме корінним народом, а не однією з національних меншин або «уразливих меншин», є значно більш розповсюдженим і загальноприйнятним, ніж за її межами. Однією з причин цього може бути відверте або приховане нехтування колективними правами порівняно з індивідуальними правами і свободами людини, традиційно притаманне деяким міжнародним і європейським структурам, зокрема Раді Європи. Друга можлива причина – недостатня активність самої України у роз'ясненні особливостей власного підходу до захисту прав кримських татар як корінного народу, зокрема в контексті окупації й анексії Криму і стратегій його реінтеграції. Оскільки «юридична вага» постанов ВР є нижчою, ніж повноцінних законів, на які зазвичай посилаються у міжнародних звітах та інших документах, ситуація може бути виправлена після ухвалення відповідних законодавчих актів, згаданих вище у розділі 8.1, а також шляхом внесення належних змін у Конституцію України.

ЗАМІСТЬ ПІСЛЯМОВИ

Шановний читачу!

Якщо Вам вистачило терпіння та бажання розібратися у цих непростих питаннях і дочитати цей текст до кінця, то не буду пропонувати готових узагальнень і висновків. Сподіваюся, кожен/кожна зможе зробити їх самостійно на підставі власних уявлень про демократію, справедливість, державні інтереси і безпеку України, а також представленого стислого огляду інформації на таку відносну нову для багатьох тему, як «корінні народи та їхні права». Проте хочу зауважити, що для України це не просто «цікаве питання», а, перш за все, шанс знайти нарешті оптимальні рішення для розв'язання довготривалих і болючих проблем кримських татар, якими влада та й суспільство нехтували стільки років поспіль. Оскільки ж усе коло зазначених питань безпосередньо пов'язано з проблемою деокупації і подальшої інтеграції Криму не тільки у правовий, а й соціально-культурний простір України, сподіваюся, що цей посібник зможе відіграти певну роль у розвитку подальшого активного діалогу й обговорення зазначених тем з різними, як то кажуть, «акторами і стейкхолдерами» громадянського суспільства й офіційних владних структур. Отже, заклик до небайдужих: ініціюймо дискусії, про-світницьку, роз'яснювальну, адвокаційну роботу не тільки під час якихось формальних заходів, а й серед колег, друзів, родичів, сусідів тощо!

Задля полегшення вибору конкретних питань, що можуть бути предметом публічного дискурсу та/чи приватних обгово-

рень, нижче навожу список «больових точок», складений на підставі власного досвіду подібних дискусій як в Україні, так і за кордоном. Якщо виникне потреба у зворотному зв'язку з автором, пишiть у «приват» на адресу **belitser.n1@gmail.com**.

*З повагою,
Наталія Беліцер,
жовтень-грудень 2016 року, Київ*

ПИТАННЯ ТА ВІДПОВІДІ (Q & A): найбільш розповсюджені непорозуміння, що виникають у ході публічних дискусій стосовно особливого статусу кримськотатарського народу

Чим категорія «корінні народи» відрізняється від просто «народів» або «націй»?

Корінні народи – це особлива, специфічна категорія меншин, які є водночас і «народами», і «меншинами». Зазвичай корінні народи мають ширший обсяг прав, ніж інші категорії меншин.

Чому українці не можуть вважатися «корінним народом»?

Тому що однією з ознак корінного народу є, як правило, відсутність власної державності поза межами країни свого проживання/громадянства; у переважній більшості випадків корінні народи складають меншість населення своєї країни. «Державотворчі нації» («титові етноси», від етноніму яких часто походить назва держави) не підпадають під категорію «корінних народів».

Чому «національні меншини» також не можуть вважатися «корінними народами», навіть якщо вони проживають на своїх історичних землях?

Тому що поняття «автохтонні спільноти/меншини» і «корінні народи» не є тотожними; «традиційні» або «класичні» національні меншини мають етнічно споріднені держави поза межами країн свого проживання. Відповідно в контексті Криму некоректним є доволі розповсюджене використання терміну «депортовані народи»: болгарський, вірменський, грецький, італійський і німецький народи залишалися жити у своїх національних державах, депортовані були тільки їх частки, за сучасною термінологією – національні меншини. В той час як масова депортація кримських татар, що має всі ознаки геноциду, дійсно була депортацією усього корінного народу.

А чому, в такому разі, гагаузи, які теж не мають власної державності, не можуть вважатися корінним народом України?

Тому що гагаузи вже реалізували своє право на внутрішнє самовизначення на території Республіки Молдови шляхом створення у 1994 році окремої адміністративної одиниці – району Гагауз-Йері; крім того, з боку українських гагаузів ніколи не було звернення з приводу набуття статусу корінного народу України (пам'ятаймо, що самоідентифікація певної етнічної групи як корінного народу є одним з найважливіших критеріїв належності).

Які специфічні права належать корінним народам згідно з нормами міжнародного прав (зокрема Декларації ООН про права корінних народів і Конвенції МОП № 169)?

Перш за все, це визнання колективного характеру прав корінних народів, а також права на самовизначення (у різних формах залежно від низки обставин, включно зі створенням власної автономії у межах існуючої демократичної держави).

Чому кримських татар вважають корінним народом, якщо вони з'явилися в Криму тільки у XIII столітті як «татаро-монголи», а інші етноси, зокрема греки, італійці проживали там значно раніше?

Така точка зору – сумний результат тривалих зусиль російсько-радянської історіографії, яка не підтверджується історичними фактами і не має нічого спільного з історичною наукою. Формування кримськотатарського народу як цілісного самобутнього етносу відбувалося протягом тисячоліть на території Кримського півострова за рахунок автохтонних етнічних груп і племен, а також численних хвиль мігрантів, які асимілювалися з місцевим населенням. В етногенезі кримських татар брали участь таври, кіммерійці, скіфи, готи, гуни, греки, хозари, печеніги, половці, італійці, турки та інші народи.

Якщо кримські татари вважають Крим своєю Батьківщиною, чому тоді вони не чинять збройного опору російській анексії й окупаційній владі?

Тому що головним принципом кримськотатарського національного руху завжди були ненасильницькі методи боротьби, і саме завдяки цьому рух мав і має потужну світову під-

тримку й визнання. Яскравий і важливий приклад ненасильницького спротиву – відмова кримських татар від участі у виборах, що їх проводить незаконна влада на території окупованого півострову.

Чи означає реалізація кримськими татарами права на самовизначення загрозу появи нового (кримськотатарського) сепаратизму?

Ні, такої загрози не існує. Як переконливо довели події останніх років, кримськотатарський народ був і є лояльним до України і вважає її демократичною державою, в межах якої він зможе реалізувати своє право на самовизначення. Крім того, за ст. 46.1 Декларації ООН про права корінних народів *«Ніщо в цій Декларації не може трактуватися... як виправдання або заохочення до будь-яких дій, що могли б загрожувати територіальній цілісності або політичній єдності незалежних суверенних держав»*. Тобто йдеться саме про «внутрішнє самовизначення».

Чи не призведе створення кримськотатарської національно-територіальної автономії в деокупованому Криму до «ефекту доміно» або відкриттю «скриньки Пандори», тобто хвилі аналогічних вимог з боку інших етнічних спільнот України?

Не призведе, бо для цього не існує жодних правових підстав. Всі розмови на цю тему є типовими політичними спекуляціями і маніпуляціями; зазвичай публікації про подібні «вимоги» є відвертими «фейками», спростованими самими організаціями етнічних меншин і їхніми лідерами.

Чи можуть бути ухваленими закони «Про статус кримськотатарського народу» та «Про корінні народи України» до внесення відповідних змін у Конституцію України?

Так, можуть, оскільки виокремлення категорії «корінні народи» міститься у статтях чинної Конституції. Зокрема, у ст. 11 наголошується: *«Держава сприяє консолідації та розвитку української нації... а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України»*.

Чи треба вносити зміни, що стосуються корінних народів, до оновленої Конституції України?

Так, це треба зробити, додавши у нову версію Основного Закону норму про право на самовизначення корінних народів України. Хоча детальніше права та обов'язки кримськотатарського народу, а також малочисельних караїмів і кримчаків регулюватимуться окремими законодавчими актами.

Біла книга «КРИМ ПІСЛЯ АНЕКСІЇ. Державна політика, виклики, рішення та дії». Тищенко Ю., Каздобіна Ю., Гучакова Т., Смірнов О., Горобчишина С., Дуда А. За заг. редакцією Ю. Тищенко, Київ-2016, 145 стор.

Ксенофобия и нарушения прав национальных меньшинств на территории аннексированной Россией Автономной Республики Крым. «ДВА ГОДА ВОЙНЫ: Ксенофобия в Украине в 2015 г.», информационно-аналитический доклад по результатам мониторинга. Вячеслав Лихачев, Татьяна Безрук, стор. 22–45.
http://www.vaadua.org/sites/default/files/files/Xenophobia_in_Ukraine_2015.pdf.

«Громадянство, земля, націоналізація власності в умовах окупації Криму: дефіцит прав». Моніторинговий звіт. Під редакцією Юлії Тищенко, УНЦПД, Київ, 2015. Підготовлено за підтримки Програми розвитку ООН (ПРООН).

Стратегія повернення Криму. Майдан закордонних справ, 27 грудня 2014 року, <http://www.mfaua.org/uk/projects/strategiya-povernennya-krimu>.

История крымских татар. Валерий Возгрин, Санкт-Петербург, «Нестор-История», 2013.

«Права корінних народів: огляд міжнародного досвіду». Білл Баурінг, Проблеми міграції, 2(5), 1998, стор. 22–33.

Международное право о коренных народах. Информационный Бюллетень Altin Besik, 1998. Выпуск 1, стор. 99–105. Видання Фонду досліджень та підтримки корінних народів Криму.

«The Crimean Tatars. From Soviet Genocide to Putin's Conquest» by Brian Glyn Williams. OXFORD University Press, 2016, C. Hurst and Co (Publishers) Ltd.

STUDY: The situation of national minorities in Crimea following its annexation by Russia. European Parliament, Doc. EP/EXPO/B/DROI/ FWC/2013-08/LOT1/05 EN April 2016 -PE 578.003, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578003/EXPO_STU\(2016\)578003_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578003/EXPO_STU(2016)578003_EN.pdf).

«Crimea Today: Trends and Developments» by Natalya Belitser. UA: Ukraine Analytica, May 24, 2016, <http://ukraine-analytica.org/crimea-today-trends-and-developments/>.

«Human Rights on Occupied Territory: Case of Crimea» by Ivanna Bilych, Victor Chinedu Okpara, Ajitha Pichai Pillai and Olena Sharvan. On behalf of Razom, a Ukrainian-American human rights organization. New York, 2015, <https://drive.google.com/file/d/0B-s0tDK3MgyLQUZONXVCNnRpaHc/view>.

«The Situation of the Crimean Tatars since the Annexation of Crimea by the Russian Federation». Report prepared on the basis of information obtained during interviews conducted by an Unofficial Turkish Delegation in Crimea on 27-30 April 2015. 5 June 2015, http://www.aa.com.tr/documents/AA/haber/crimea_report.pdf.

«Human Rights Abuses in Russia-Occupied Crimea» by Andrii Klymenko. Atlantic Council, August 5, 2015, <http://www.atlanticcouncil.org/publications/reports/human-rights-abuses-in-russia-occupied-crimea>.

«The Crimean Tatars: A Quarter of a Century after Their Return» by Andrew Wilson. Security and Human Rights, 24 (2013), pp. 418–431.

«Conflict Management in Divided Societies: The Many Uses of Territorial Self-governance» by Stefan Wolff. International Journal on Minority and Group Rights, 20 (2013) 1, pp. 27–50, <http://booksandjournals.brillonline.com/content/10.1163/15718115-02001003>.

«Citizenship Reform and the Challenges for the Crimean Tatars in Ukraine» by Rustem Abyatfov. In: Statelessness and Citizenship. A

Comparative Study on the Benefits of Nationality, Brad. K. Blitz, Maureen Lynch & (Eds.), Edward Elgar Publishing Ltd., 2011. Pp. 97–114.

«The Crimean Political Space: Between the Russian and Islamic Worlds» by Oleksandr Bohomolov, Serhiy Danylov and Ihor Semyvolos. National Security and Defence, no. 4-5, 2011, pp. 53–58.

Minorities at Risk Project, Chronology for Crimean Tatars in Ukraine, 2004, <http://www.refworld.org/docid/469f38ec14.html>.

«Beyond Memory: The Crimean Tatars' Deportation and Return» by Greta Lynn Uehling. New York: Palgrave MacMillian Pub., 2004.

STUDY GUIDE: The Rights of Indigenous Peoples. University of Minnesota Human Rights Center, 2003, <http://hrlibrary.umn.edu/edumat/studyguides/indigenous.html>.

Crimean Election Law and Formation of Political Climate in the Autonomy. UCIPR, Research Update Vol. 8, # 4/252, January 28, 2002.

«Back and Forth in the Crimea» by Tammy M. Lynch. The NIS Observed: An Analytical Review, Volume VII, Number 5, 13 March 2002.

«The Rights of Minorities: A Declaration of Liberal Democratic Principles Concerning Ethnocultural and National Minorities and Indigenous Peoples». Adopted on 16 September 2000. Кримські Студії, №1(7), 2001.

«The Crimean Tatars. The Diaspora Experience and the Forging of a Nation» by Brian Glyn Williams, Leiden: E. J. Brill, 2001. 520 pp.

«The Language Rights of the Indigenous Saami in Finland – under Domestic and International Law» by Aikio-Puoskari & Pentikainen Merja. Rovaniemi, Finland: Northern Institute for Environmental and Minority Law, University of Lapland, 2001.

«The Nordic Saami Parliaments» by Myntti Kristian. In: Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination, Pekka Aikio & Martin Scheinin, eds., Turku/Abo: Institute for Human Rights of the Abo Akademi University, 2000, pp. 203–221.

«Autonomy as a Conflict-Solving Mechanism – an Overview» by Nordquist Kjell-Ake. In: Autonomy: Applications and Implications, Markku Suksi, ed., Kluwer Law International, 1998, pp. 59–77.

«Politics in and around Crimea: A Difficult Homecoming» by Andrew Wilson, in: The Tatars of Crimea: Return to the Homeland, Edward A. Allworth, ed., 1998, pp. 281–322.

««Indigenous Peoples» in International Law: A Constructivist Approach to the Asian Controversy» by Benedict Kingsbury. *The American Journal on International Law*, Vol. 92, 1998, pp. 414–457.

«Nations without States» by Gidon Gottlieb, *Foreign Affairs*, May/June 1994, pp. 100–112.

«Study of Discrimination Against Indigenous Populations» by Jose Martinez Cobo, E/CN.4Sub.2/1986/7/Add/4, par. 379–381.

ВДЯЧНІСТЬ

Висловлюю особливу подяку Мустафі Джемілеву, народному депутатові України, Уповноваженому Президента України у справах кримськотатарського народу, за передмову до цього видання;

Велика подяка друзів і колезі, громадському активісту Вельдару Шукурджієву, якому належить ідея написання цієї книжки і без ентузіазму та наполегливості якої вона не побачила б світ;

Вельми вдячна тим, хто читав попередні версії тексту, коментував їх, надавав важливі пропозиції і висловлював критичні зауваження, насамперед, Сергію Громенку, Арсену Жумаділову і Заремі Озенбаш;

За підтримку і допомогу у підготовці цього видання висловлюю також щирі подяки Андрію Щекуну та Олексію Скорику.

Заздалегідь вдячна й майбутнім читачам!

Автор