

Кримськотатарська автономія у складі України: яким буде новий Крим?



Автономна Республіка Крим у складі України, яка фактично існувала на території Кримського півострова до березня 2014 року виявилася неспроможною протидіяти незаконній окупації з боку Російської Федерації. Наявна система управління та більшість посадових осіб сприяли своїми незаконними діями та вказівками окупаційному процесу. Кримськотатарський народ проявив консолідовану підтримку українського суверенітету, а щонайменше 18 представників народу стали в'язнями сумління та більше 20 тисяч були вимушені покинути місце проживання¹. Саме тому викликом для сучасного українського політикуму є не тільки повернення півострова, а і перегляд системи управління Автономною Республікою разом із забезпеченням права кримськотатарського народу на самовизначення у складі України.

Вже після початку незаконної окупації 20 березня 2014 року Верховна Рада України ухвалила **Постанову 1140-VII «Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави»**. Положення пункту 2 цієї Постанови прямо вказують, що *«Україна гарантує захист та реалізацію невід'ємного права на самовизначення кримськотатарського народу у складі суверенної і незалежної Української Держави»*².

У вказаній Заяві Верховна Рада України, серед іншого, гарантувала збереження та розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності кримськотатарського народу як корінного народу та заявила про підтримку **Декларації ООН про права корінних народів** (далі — Декларація), прийнятої 13 вересня 2007 р. резолюцією 61/295 Генеральної Асамблеї ООН³.

Декларація регулює питання права на самовизначення корінних народів, так у ст.3 зазначено, що *«корінні народи мають право на самовизначення. Зважаючи на цінність цього права, вони вільно визначають свій політичний статус та вільно забезпечують свій економічний, соціальний і культурний розвиток»*. Щоб запобігти порушення іншого важливого міжнародного принципу - територіальної цілісності держави, ст.4 Декларації вказує, що *«корінні народи, при здійсненні свого права на самовизначення, мають право на автономію чи самоврядування в питаннях, які стосуються їхніх внутрішніх і місцевих справ, а також шляхів та засобів фінансування їхніх автономних функцій.»* Більше того, ст.5 Декларації зокрема, визначає, що *«корінні народи мають право зберігати й зміцнювати свої самобутні політичні, правові, економічні, соціальні та культурні інституції, зберігаючи при цьому своє право на цілковиту участь, якщо таким є їхній вибір, у політичному, економічному, соціальному і культурному житті Держави»*.

Окрім, вказаної Декларації, права корінних народів регулює низка інших міжнародних документів, що наразі не є ратифікованими Україною, зокрема, **«Конвенція про корінні народи, які ведуть племінний спосіб життя в незалежних країнах»** ухвалена Міжнародною організацією праці 27.06.1989 №

¹<http://www.5.ua/suspilstvo/chubarov-deportatsiia-krymskykhtatar-iaka-bula-u-44mu-povtorylas-znovu-114441.html>

²Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української держави. Верховна Рада України; Постанова від 20.03.2014 № 1140-VII

³http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml

169. Статті 4,5 та 7 цієї Конвенції регулюють питання самостійного вибору такими народами пріоритетів власного розвитку та зобов'язання держави поважати і сприяти збереженню власних інститутів корінних народів⁴.

Наразі, українське законодавство для регулювання питань захисту прав кримських татар досі керується «радянськими» за духом та буквою закону правовими актами, такими як Закон України «**Про національні меншини в Україні**» від 1992 р. Права корінних народів Криму не регулюються жодним спеціальним актом національного законодавства, що залишає відкритим питання практичної імплементації міжнародних документів, до яких приєдналася Україна.

Невдовзі після ухвалення Заяви ВРУ від 20 березня 2014 року, 29 березня 2014 Курултай (Загальні Збори) кримськотатарського народу ухвалив резолюцію «**Щодо реалізації кримськотатарським народом права на самовизначення на своїй історичній території – в Криму**», якою було заявлено про початок політичних та правових процедур із створення (відновлення) національно-територіальної автономії кримськотатарського народу на його історичній території – у Криму⁵.

Історичний аспект автономії у Криму

Кримська Автономна Радянська Соціалістична Республіка була утворена у 1921 році у рамках політики «коренизації». Мова та культура кримськотатарського народу, що складав більше 20% населення, хоч ідеологічно і обмежувались радянською владою, але все ж таки отримали імпульс у розвитку. Офіційними мовами Кримської АРСР були російська та кримськотатарська, які використовувалися у документообігу та публічній сфері. Станом на 1939 рік існувало 386 національних шкіл. Більше того, місцеві органи влади на 37% склалися з кримських татар. Керівництво партійних органів автономії включало у себе видатних політичних діячів кримськотатарського народу таких як: Велі Ібраїмов, Осман Дерен –Айирли, Халіл Чапчакчі та інші⁶.

Депортація 1944 року зумовила ліквідацію цієї автономної одиниці, а також вплинула на значні демографічні зміни у Криму. Майже 50 років заборони мови, культури та самоідентифікації завдали нищівного удару по кримськотатарському народу, який, однак, незважаючи ні на що, зміг повернутися на Батьківщину на початку 1990-х.

Історія автономії Криму у складі України розпочалася після початку розпаду СРСР та відновлення незалежності України. 12 лютого 1991 року Верховна Рада УРСР прийняла Постанову №712-ХІІ «Щодо відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки» та поповнення складу Верховної Ради Кримської АРСР». Згодом, у 1992-1994 роках, після остаточного розпаду СРСР були ініційовані законодавчі зміни та Кримська АРСР отримала назву Автономної Республіки Крим у складі України. Із створенням та затвердженням Конституції

⁴http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/iol169.shtml

⁵<http://qtmm.org/ru/новости/4407-постановление-ви-курултая-крымскотатарского-народа-о-реализации-крымскотатарским-народом-права-на-самоопределение-на-своей-исторической-территории-в-крыму>

⁶<http://ua.krymr.com/a/27603070.html>

України 1996 року, АР Крим та її статус були визначені у окремому X розділі Конституції України. 21.10.1998 року АР Крим отримала свою Конституцію (у статусі Закону України).

Відновлення автономії Криму у 1991 році мало доволі символічний характер, адже під приводом самоврядування для корінного народу, влада фактично була віддана до рук колишніх місцевих керівників комуністичної партії, а згодом до представників проросійських сил. Унаслідок цього, за відсутності правових механізмів у Конституції АР Крим та українському законодавстві кримськотатарський народ залишився в ізоляції від влади та реального прийняття рішень у Криму. Так, складаючи близько 13% населення Криму, станом на 2011 рік кримські татари становили лише близько 3% у органах влади автономії⁷. Не краща ситуація була і з освітою рідною мовою – лише 15 національних шкіл існувало у Криму станом на 2013 рік⁸. Ані в керівництві органів державної влади та місцевого самоврядування, ані в керівництві правоохоронних органів майже не було представників кримськотатарського народу.

Відтак, Автономна Республіка Крим не має багато спільного навіть із Кримською АРСР, що була побудована радянською владою з пропагандистською метою, не кажучи вже про відповідність сучасному світовому досвіду захисту корінних народів. На думку експерта з корінних народів Наталії Беліцер, кримські татари є цілісним народом, нацією, яка не має власної державності і тому потребує вироблення особливих механізмів та гарантій збереження та розвитку власної ідентичності в Україні⁹. Тож, враховуючи розвиток міжнародного права та закордонний досвід, Україна потребує подальших кроків у забезпеченні права кримськотатарського народу на самовизначення.

Міжнародний досвід забезпечення права на самовизначення та самоврядування корінних народів

У світі проживає багато корінних народів, які внаслідок історичних обставин та політичних подій не мають власної державності. Але лише у країнах західної демократії держави пішли на зустріч потребам таких народів, надавши їм широкі можливості самоврядування та у деяких випадках національно-територіальні автономії. Цей шлях не лише відновив історичну справедливість відносно корінних народів, але й дозволив побудувати суспільно-політичні відносини у країнах на засадах взаємної довіри та поваги. Одним з найуспішніших прикладів таких автономій є забезпечення прав народу саамі («самі, саами») у країнах Скандинавії.

Саами у Фінляндії

Правовий статус народу саамі в Фінляндії крім Конституції країни, регулюється рядом спеціальних законодавчих актів: Закон про Парламент саамів 1995 року, Закон про Саамську мову 2003 року, Закон про Сколтів 1995 року, Закон про Оленярство 1990 року, Закон про охорону парків і лісів 2004 року і ін.

⁷http://zn.ua/POLITICS/dzhemilev_donetskie_vytesnyayut_tatar_iz_krymskoy_vlasti.html

⁸<http://qha.com.ua/ru/obrazovanie/krimskotatarskii-yazik-doljni-znat-vse-krimchane-selendili/130039/>

⁹<http://www.theinsider.ua/rus/politics/553a02f6897dd/>

У Статті 1 Закону про Саамський парламент зазначено: "Саами, будучи корінною народністю, як остаточно встановлюється в данному законі, повинні отримати гарантовану культурну автономію всередині районів свого проживання щодо своєї мови і культури". Також згідно Статтей 14 та 121 Конституції Фінляндії саами визнаються корінною народністю, що має право на використання своєї рідної мови при спілкуванні з владою, а на території Саамського регіону саами мають автономію в питаннях мови і культури¹⁰¹¹.

Саамські закони в Фінляндії наділяють державну владу обов'язком вести переговори з корінним народом: "Влада повинна вести переговори з Саамським парламентом з питань всіх важливих дій, які можуть безпосередньо або яким-небудь чином вплинути на статус саамів як корінної народності" (Стаття 9). Також, було прийнято спеціальне положення про обов'язок уряду та парламенту вислуховувати думку Саамського парламенту з приводу усіх питань, які стосуються саамів¹².

Саамський парламент є виборним органом. У виборах Парламенту беруть участь всі громадяни Фінляндії саамського походження, які досягли 18 років, незалежно від місця проживання або компактності проживання. Парламент займається розподілом коштів, виділених в державному бюджеті на розвиток саамської культури. В обов'язки Парламенту також входять ряд таких питань: підготовка та подання пропозицій і рекомендацій відповідним органам влади і управління з питань саамської мови та культури, статусу саамів як корінного народу; питання заявок на розробку місценароджень корисних копалин; суспільне планування; питання заповідників та заказників і багато іншого.

Саамська мова може застосовуватися в судах, в перерахованих Законом державних органах, муніципальних органах, юрисдикція яких повністю або частково охоплює територію компактного проживання саамів. Більше того, будь-яка особа, яка влаштовується на роботу в органи влади, що працюють з саамами чи в місцях їх компактного проживання, має підтвердити знання саамської мови. Акти парламенту і уряду Фінляндії, що зачіпають права саамів, повинні публікуватися саамською мовою¹³.

Саами у Норвегії

Ще у 1987 році Норвезький парламент прийняв закон про саамів з метою створення умов для збереження та розвитку мови, культуру та соціального життя цього корінного народу. У 1995 році парламент Норвегії ратифікував Конвенцію Ради Європи про захист національних меншин та визнав права саамів на землю і воду. Окрім того, Норвегія є єдиною з держав, де проживають саами, що ратифікувала у 1989 р. Конвенцію МОП № 169 "Про корінні народи і народи, що ведуть племінний спосіб життя"¹⁴.

¹⁰<http://www.constitution.org/cons/norway/dok-bn.html>

¹¹<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-16.html>

¹²<https://www.sametinget.se/13409>

¹³<http://www.oikeusministerio.fi/en/index/basicprovisions/perusoikeudetjademokratia/kielilaki/kielilistenvaikutuste narviointi.html>

¹⁴http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/iol169.shtml

У норвезькому законодавстві реалізований особистісний підхід до автономії: саами можуть обирати і бути обраними до Саамського парламенту, незалежно від того, в якій частині країни вони живуть¹⁵. Починаючи з 1990 року, у Міністерстві місцевого управління Норвегії працює спеціальний консультант з питань державної політики щодо саамів, а у 1997 р. було встановлено пост Держсекретаря з проблем саамів. Законом також передбачено, що державні органи влади мають консультиватися з парламентом саамів з усіх питань, які зачіпають права корінного народу. Саамська мова визнана державною мовою і може використовуватися у всіх державних органах, що знаходяться в місцях компактного проживання саамів¹⁶¹⁷.

Саами у Швеції

У 1992 р Швеція затвердила Закон про Асамблею саамів. Цей закон регулює діяльність Саамського парламенту, як державного органу влади. Серед ексклюзивних прав саамів слід зазначити оленярство. Окрім того, саамські «села» (громади) мають особливі права на рибну ловлю і полювання¹⁵. Традиційними мовами у Швеції визнані саамська, фінська і торнедало-фінська. Ці мови дозволяється використовувати в суді та при отриманні адміністративних послуг в тих географічних районах, де вони використовуються¹⁶¹⁸.

*Іншим прикладом забезпечення прав корінних народів може бути розглянутий досвід **Канади та США**, який хоч і не є системним з огляду на країни Скандинавії, але все ж таки наділяє індіанців широкими правами у сфері самоврядування та захисту власної культури та традицій.*

Індіанці у Канаді

Конституційний акт 1982 року закріпив «визнання і підтвердження існуючих аборигенних і договірних прав корінних народів Канади»^{19 20}. Основним законодавчим актом, що регулює відносини між корінними народами та урядом Канади, є Закон «Про індіанців» 1876 року з подальшими поправками. Закон стосується головним чином земельних відносин, але також регулює освіту, сільське господарство, використання надр на територіях корінного населення²¹.

Згідно зі Статтею 91 закону «Про Конституцію» від 1867 р., федеральний уряд Канади має надану законом виняткову юрисдикцію над «індіанцями і закріпленими за індіанцями землями». Він здійснює цю юрисдикцію через закон «Про індіанців», який регулює практично всі аспекти життя канадських індіанців. Відповідно до цього закону деякі функції управління федеральний уряд делегував племенам.

¹⁵<http://www.sfu.ca/~aheard/abrts82.html>

¹⁶<http://www.samer.se/4609>

¹⁷http://landclaim.narod.ru/indig_6.htm

¹⁸<http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/Sweden.pdf>

¹⁹<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-16.html>

²⁰<http://www.sfu.ca/~aheard/abrts82.html>

²¹<http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/indian-act/>

Один з останніх документів, що регулює права канадських індіанців - це *Рамкова угода про управління землями перших націй*, укладена в результаті переговорів між федеральним міністерством у справах індіанців і 14 індіанськими племенами, які проживають по всій Канаді. Угода дозволила племенам отримати від федерального уряду практично всі повноваження на управління землями і ресурсами на території резервацій.

Жителі резервацій звільнені від сплати федеральних і провінційних податків з доходів і власності, мають право на вільне користування ресурсами і угіддями резервації, безкоштовне медичне обслуговування і навчання дітей в школах, допомогу в забезпеченні житлом²².

Юридичний статус індіанців або індіанських резервацій входить у виняткову компетенцію федерального уряду Канади. На провінційного законодавця накладені обмеження *Угодами про природні ресурси*. Ці угоди закріплюють за індіанцями права на полювання і рибну ловлю для харчування в будь-який час року на спеціально відведених землях. Провінційні закони не можуть скасовувати або змінювати закони індіанців та договірні права корінних народів.

Індіанці у США

Нині в США налічується 565 індіанських племен, офіційно визнаних федеральною владою. Для офіційного визнання, потрібно довести, що плем'я незалежно існувало до першого контакту з «неіндіанськими народами» (маються на увазі європейці і нащадки європейців), плем'я зберігло структуру і традицію передачі влади, має письмову конституцію, а сучасні індіанці мають генетичний зв'язок з членами племені.²³

Федеральне визнання племінного статусу має важливе значення: таким чином Уряд США визнає права цих племен на самоврядування та самовизначення і підтримує їх суверенітет. Суверенні племена мають право на формування свого уряду, на прийняття і виконання законів (закони штатів в них не діють, тільки федеральні), на встановлення податків, на присвоєння статусу одноплемінника, на ліцензування та регулювання практично всіх видів діяльності та інше. У більшості резервацій активно діють племінні суди і власні правоохоронні органи. Юридично індіанські резервації мають практично ті ж права, що і штати США²⁴. Більше того, племінні органи влади зберігають за собою право приймати і приводити у виконання суворіші або м'якші нормативно-правові акти ніж у сусідніх штатах²².

У 1971 році Конгрес США прийняв *Акт по вирішенню земельних вимог корінних жителів Аляски*. Угода стосувалася передачі прав на 44 млн. акрів землі у федеральну власність та виплати корінним народам 962,5 млн. доларів у якості компенсації за втрачені землі. Вперше в історії Америки з'явилася угода, у якій використання традиційних земель корінного народу було компенсовано державою.

²²<http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/aboriginal-rights/>

²³<http://www.bia.gov/FAQs/>

²⁴<http://www.golos-ameriki.ru/a/native-americans-facts-2010-12-01-111148259/190896.html>

Варто зазначити, що племена, які довели, що їх власність (або власність їх предків) була реквізована владою США з початку часів колонізації Північної Америки, отримують федеральні дотації і гранти. Наприклад плем'я сіу в Південній Дакоті подали позов на повернення території Чорних Пагорбів, відібраних у них в 1877 році. Влада виплатила їм компенсацію у розмірі 122,5 мільйонів доларів²⁵.

Кримськотатарська автономія у складі України має історичне підґрунтя та відповідає духу часу. Міжнародний та український досвід можуть допомогти сформуванню саме той формат майбутньої автономії, яка б відновлювала та захищала права кримських татар, забезпечувала високий рівень самоврядування, захист мови та культури, традицій та історичних пам'яток.

Створення кримськотатарської автономії стане додатковим аргументом України у боротьбі за повернення Криму, оскільки саме корінний народ півострова – кримські татари, мають виключне право на самовизначення, відповідно до норм міжнародного права.

На шляху до забезпечення права кримськотатарського народу на самовизначення Україні необхідно щонайменше ратифікувати Конвенції МОП № 169 "Про корінні народи і народи, що ведуть племінний спосіб життя" та ухвалити закон про корінні народи в Україні або про статус кримськотатарського народу. Повернення Криму - це не тільки військові та дипломатичні дії, але й відновлення історичної справедливості та втілення кращих практик міжнародного права.

²⁵<http://www.golos-ameriki.ru/a/native-americans-facts-2010-12-01-111148259/190896.html>