

Борис Петрунък

Політико-правові аспекти визначення статусу кримсько-татарської меншини

В статті зроблено спробу узагальнення існуючих підходів до розуміння політико-правового статусу кримсько-татарської меншини.

The author of the article attempts to summarize existing approaches to understanding of political and legal status of the Crimean Tatar minority.

Для більшості сучасних демократичних держав актуальною була і залишається проблема ефективної інтеграції етнічних і національних меншин в суспільство більшості. Держав з етнічно однорідним складом населення практично не залишилося. Це можна пояснити процесами глобалізації і міждержавної інтеграції. Для держави принципово важливим є вироблення таких механізмів інтеграції для всіх наявних соціальних спільнот, які б змогли забезпечити достатній рівень їх лояльності до державних інститутів, і водночас, можливості розвитку. В даному випадку, необхідним є визначення статусу відповідних етнічних груп як об'єкта етнополітики.

В Україні подібні проблеми набувають особливої актуальності у зв'язку з поверненням до АР Крим осіб, депортованих за національною ознакою. Особливо виділяється серед інших проблема облаштування та інтеграції кримських татар. Незважаючи на значну кількість досліджень, що були здійснені провідними українськими вченими (І. Курасом, М. Панчуком, В. Євтухом, Ю. Римаренком, В. Котигоренком, О. Рафальським, Г. Бекіровою, М. Шульгою, Н. Беліцер, В. Сергійчуком та ін.) визначення кримсько-татарської меншини як об'єкта державної політики залишається проблемним. Не в останню чергу – через ігнорування їх результатів, не розробленість українського законодавства. Для вироблення такого розуміння є необхідним узагальнення існуючих досліджень.

Характеристика кримськотатарської меншини, як об'єкта державної політики має починатися з визначення статусу, який може бути їй наданий відповідно до діючих нормативно-правових актів. В міжнародно-правовій практиці для характеристики невідомі етнічних груп найчастіше використовується поняття «національна меншина». На відміну від поняття «етнічна меншина», характеристика меншини як національної припускає існування більшої міри згуртованості її членів, що проявляється через намагання відстоювання своїх інтересів політичними засобами. «...в ООН було організоване спеціальне дослідження предмету...таке дослідження було підготовлене в 1977 році Ф. Капоторті, спеціальним доповідачем, призначеним Підкомісією з попередження дискримінації та захисту меншин. Він запропонував визначення "меншини", сформульоване для цілей реалізації ст. 27 Пакту про громадянські і політичні права: "Група, яка за чисельністю поступається решті населення держави та не посідає пануючого положення, члени якої – громадяни цієї держави – мають етнічні, релігійні або мовні риси відмінні від решти населення, та які, принаймні мовчазно, виявляють солідарність, спрямовану на збереження своєї культури, традицій чи мови"» [10, с. 18]. Національною меншиною, натомість, визначається «група осіб, яка поряд з рисами етнічної меншини..., має бажання користуватися як групою тими правами, які дають меншині можливість брати участь у процесі визначення політики у рамках даної території» (визначення Ф. Ермакори) [8, с. 560].

Стаття третя Закону України «Про національні меншини» визначає, що до національних меншин належать групи

громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття самоусвідомлення та спільності між собою [3]. Кримсько-татарська спільнота не погоджується зі статусом національної меншини, незважаючи на те, що питання захисту прав національних меншин в міжнародному праві, є набагато більш розробленим, ніж «корінних народів». Крім того для визначення статусу кримськотатарської громади може бути застосоване поняття «корінний народ». В українському законодавстві воно вживається в статтях 11, 92, 119 Конституції України, але спеціальні нормативні акти, які б роз'яснювали його зміст, відсутні. Основними міжнародно-правовими документами, що визначають поняття «корінний народ», є конвенція МОП № 169 «Про корінні народи і народи, що ведуть племінний спосіб життя» від 27.06.1989 р. (замінила конвенцію МОП № 107 від 1957 р.) та декларація ООН «Про права корінних народів» від 13.09.2007.

Прийняття цих документів і ратифікація їх окремими державами проходили важко. Це можна пояснити специфікою постановки питання. Дія конвенції 1957 р. поширювалася на населення колонізованих територій, тому більшість західних поліетнічних держав не бажали імплементувати її в своє національне законодавство. Конвенцію ратифікували 27 держав, в тому числі – Бангладеш, Бразилія, Індія, Мексика, Парагвай, Перу. Розроблений документ мав ряд недоліків. Науковці відмічають деяку зверхність у ставленні до корінного населення як такого, що знаходиться на менш високому щаблі соціально-економічного розвитку (стаття 1а) [5]. Конвенція критикувалася за патерналістське розуміння характеру інтеграції. Як наслідок, в середині 80-х років було розпочато процес її перегляду. З прийняттям конвенції № 169 конвенція № 107 закрита для ратифікації.

В статті першої конвенції МОП № 169 визначається коло осіб, на яких розповсюджується дія документа. Це народи, що ведуть племінний спосіб життя в незалежних державах, соціальні, культурні й економічні умови яких відрізняють їх від інших груп національного співтовариства і становище яких повністю або частково регулюється їхніми власними традиціями або спеціальним законодавством. Крім того, її дія поширюється на народи, які вважаються корінними в силу того, що вони є нащадками тих, хто населяв дану географічну область в період її завоювання чи колонізації, встановлення державних кордонів, і які, незалежно від свого правового статусу, зберігають хоча б частину традиційних для себе політичних, економічних чи культурних інститутів [6].

Дана конвенція відрізняється від попередньої тим, що розглядає права корінних народів як колективні. Задоволення колективних прав можливе лише в межах спільноти. Перегляд розуміння природи прав корінного населення може свідчити про намагання захистити не стільки окремого члена спільноти, як спільноту загалом, специфічні традиційні інститути, що функціонують в її межах. Особливого значення можливість реалізації колективних прав набуває для народів, що ведуть племінний спосіб життя.

Декларація ООН «Про права корінних народів», прийнята резолюцією 61/295 [1], базується на розумінні прав корінних народів, що закладені попередніми конвенціями МОП. Найбільше заперечень викликають положення про те, що корінні народи мають право на самовизначення, хоча декларація визначає, що ніякі дії, спрямовані на порушення територіальної цілісності існуючих національних держав, їх суверенітету, не можуть бути виправдані посиланням на положення даного документа (ст. 46). Більшість дослідників сходяться на тому, що право на самовизначення для корінних народів не може розглядатися в міжнародно-правовому розумінні як право на відокремлення. Для корінних народів передбачені права на землі, території та ресурси, якими вони традиційно володіли (ст. 26). Передбачено також право на відшкодування, якщо ці ресурси не можуть бути передані спільноті. Проблемним в даному випадку виявляється те, яким чином може відбуватися задоволення згаданих прав корінних народів в контексті забезпечення прав людини і громадянина. Треба зважати, що положення декларації, які стосуються самовизначення, можуть бути правовим підґрунтям для вимог кримських татар на національно-територіальну автономію в межах кримського півострова. Такі вимоги вже висувалися кримсько-татарською громадою. Проблематичним є забезпечення прав на території та ресурси.

Визначаються також основні небезпеки, пов'язані із застосуванням самого терміна «корінний народ». Визначення, наведене в конвенції МОП, по-суті, об'єднує народи, що ведуть племінний спосіб життя, зберегли традиційні економічні й соціальні інститути, і народи, що є нащадками «автохтонного» населення в одному предметі правового регулювання. На підставі цього частина дослідників відмовляють кримським татарам у статусі корінного народу. Дискусійним в сучасних соціально-політичних науках є загалом поняття «автохтонності», зважаючи на те, що сучасні політичні нації визначаються як модерний феномен.

Вітчизняні науковці відмічають, що включення подібних норм в українське правове поле може мати негативні наслідки. «Насправді ж «автохтонними народами» України можна назвати лише українців, кримських татар, караїмів, кримчаків і гагаузів – 5 спільнот, етногенез яких відбувався на території їх теперішнього проживання» [11, с. 462]. Представники інших національностей (у відповідності до закону) визначаються як «національні меншини», бо є діаспорою за межами своїх національних держав. Введення подібного розрізнення етнічних груп в законодавство може створити прецеденти вимог спеціальних прав представниками етносів, що не мають своєї державності, однак етногенез яких проходив як на території сучасної України, так і за її межами. Крім того, є підстави стверджувати, що деякі етнічні меншини (наприклад: росіяни в Криму, угорці на Закарпатті) внаслідок тривалого проживання на території України, втратили зв'язок з національними державами і не ідентифікують себе як їхні представники. Однак це не надає їм права на особливий статус.

Ще однією правовою категорією, яка може бути застосована, є поняття «осіб, депортованих за національною ознакою». В. Котигоренком був запропонований законопроект щодо стратегії державної етнонаціональної політики. В ньому запропоновано визначення основних правових термінів, які використовуються. Особи, депортовані за національною ознакою, визначаються тут як особи з-поміж громадян

СРСР, що були примусово переселені з місць традиційного мешкання за національною ознакою [7, с. 45]. Окрім кримських татар сюди також можуть бути віднесені греки, німці, вірмени, болгары. На сьогодні захист прав депортованих законодавчо не закріплений. Законопроекти за авторством М. Джемільова та Р. Чубарова (№ 4526–1), внесені на розгляд Кабінетом міністрів (№ 4526, № 3142) – прийняті не були. При цьому можна стверджувати, що задоволення прав осіб з визнанням за ними статусу представників депортованих народів є більш прийнятним для української держави, на відміну від уведення в правове поле поняття корінних народів. На сьогодні розробляються програми облаштування депортованих та інтеграції їх в українське суспільство. В рамках таких програм має відбуватися задоволення основних соціально-економічних, політичних, культурних потреб. Однак, прийняття нормативно-правових актів, що регулюватимуть державну політику стосовно депортованих, не знімає необхідності визначення статусу корінного народу, враховуючи наявність відповідних норм у Конституції і зацікавленість в цьому кримськотатарської громади. Чітко мають бути виплисані норми, що визначають критерії ідентифікації спільноти як корінної. Одним з ризиків (у даній ситуації) може бути створення прецеденту, що буде використаний іншими спільнотами для обґрунтування претензій на спеціальний статус. Для запобігання цього необхідно визначити вичерпний перелік національних груп, яким він може бути наданий [9].

Відповідно до вище викладеного має будуватися стратегія дій в етнополітичній сфері. Розмежування статусу різних невідомі етнічних спільнот в міжнародному праві є безпосередньою передумовою для впровадження різних типів державної політики, яка щодо них проводиться. Першими з подібними проблемами зіштовхнулися «країни імміграції» (США, Канада, Австралія). Зараз вони є актуальними для більшості поліетнічних держав.

Основними типологіями етнічних меншин за критерієм їх походження, на які зазвичай посилаються і українські дослідники, є типології Фрідріха Гекманна і Вілла Кимлічки. Беручи за основу критерії походження меншини, її структурно-соціального становища в суспільстві, політичних орієнтацій Ф. Гекманн виокремлює наступні типи меншин: національні меншини, регіональні меншини, мігрантські меншини, колонізовані меншини, нові національні меншини. В. Кимлічка виокремлює чотири типи етнокультурних груп, які існують в західних демократіях. Це – національні меншини, іммігрантські меншини, метеки (групи іммігрантів, які не мають законної можливості стати громадянами), афроамериканці (ширше – меншини, що утворилися іншим шляхом, ніж три попередні). У класифікації В. Кимлічки групи корінного населення включаються в поняття національної меншини [4].

Застосування будь-якого з цих визначень в авторському розумінні до кримськотатарської громади можливе лише з деякими застереженнями. В. Євтух наводить визначення колонізованих меншин у Гекманна: «... колоніальні меншини – це нащадки древнього населення завойованих і заселених колоністами територій, які у процесі пограбування, знищення й витіснення були позбавлені їхньої успадкованої економічної основи й соціальної структури та культура яких була вкрай знищена» [2, с. 22]. Дещо ближчим до української ситуації є визначення кримських татар, як регіональної меншини. Це – населення певного регіону, що зазнає економічного

спаду і культурного притиснення, орієнтується на політичні й культурні традиції держави, що передувала утворенню держави-нації (наприклад, баски в Іспанії). До кримськотатарської громади може бути застосоване поняття «національна меншина». За визначенням В. Кимлічки, національні меншини являють собою групи населення, які сформували повні та функціонуючі суспільства на своїй історичній батьківщині до того, як були приєднані до більшої держави [4]. Можна зробити висновок, що подібне визначення національної меншини суттєво відрізняється від прийнятого в міжнародній правовій практиці і українському законодавстві.

Опираючись на подібні класифікації, необхідно усвідомлювати деяку їх обмеженість, намагання авторів узагальнити різноманітні особливі випадки регулювання міжетнічних відносин. Таке узагальнення можливе лише на основі конкретної практики, в цьому плані «кримськотатарське» питання є унікальним. Жодне з наведених визначень ніяк не торкається фактів депортації за національною ознакою. Депортація народів, що була проведена в Радянському Союзі, може розглядатися як один з основних репресивних інструментів національної політики, що не характерний для інших держав. Тому західна практика регулювання міжетнічних відносин не враховує подібних випадків.

Не зважаючи на те, що кримськотатарська громада постраждала від цілеспрямованого заселення території півострова представниками інших етнічних груп, не можна стверджувати, що кримськотатарська меншина в межах наведеної класифікації може розглядатися як «колонізована». В даному випадку належними до подібних меншин розуміються народи, що перебували на домодерному етапі розвитку на час їх колонізації. До цього слід додати, що колонізація, зазвичай, розуміється як захоплення території, витіснення і маргіналізація населення, яке на ній проживає. З уведенням в обіг даної категорії виникають проблеми, подібні до тих, що пов'язані з визначенням статусу корінного населення в правовій площині. Якщо ж взяти за основу розуміння кримськотатарської меншини як регіональної, поза увагою залишається врегулювання питання «вкоріненості», визначення політичних і правових підстав надання такого статусу. Крім того, є підстави стверджувати про наявність певних елементів регіональної ідентичності, що характерні для населення всього півострова, а не лише кримських татар.

Західні й українські дослідники схильні виокремлювати кримських татар як специфічну етнічну групу з невизначеним політико-правовим статусом. Відповідно, одним з основних завдань в межах концепції державної етнополітики, є вироблення через нормативне закріплення і розмежування понять «корінний народ», «особи, депортовані за національною ознакою».

Незважаючи на те, що державна політика щодо етнічних меншин має здійснюватись на основі чітко визначеної, кодифікованої нормативної бази, лише виконанням нормативних актів вона вичерпуватись не може. Послідовно мають здійснюватись заходи, спрямовані на інтеграцію репатріантів в українське суспільство. Для цього, зокрема, необхідно забезпечити основні їх права в політичній, соціально-економічній, культурній і духовній сферах. В контексті формування спільної ідентичності, інформаційна політика держави має бути спрямована на подолання негативних стереотипів сприйняття кримських татар іншою частиною населення півострова. В той же час, вимоги, що висуваються кримськотатарською спільнотою до української

влади, мають бути адекватними щодо можливостей їх задоволення, вони не повинні ставити під сумнів поширення суверенітету держави на всю її територію. Задоволення прав однієї частини населення не повинно перешкоджати задоволенню прав інших.

Органи державної влади повинні докласти максимум зусиль для недопущення розпалювання міжетнічних конфліктів на півострові. Це особливо важливо, враховуючи, що конфлікти, пов'язані з питанням виділення земельних ділянок, питаннями працевлаштування та іншими (що не мають у своїй основі конфлікту ідентичностей), набувають етнічного забарвлення. Час від часу відбуваються конфлікти на етноконфесійному ґрунті. Для їх недопущення необхідно здійснювати державну політику, яка гарантуватиме задоволення духовних і культурних прав всіх етноконфесійних спільнот на території півострова. Подібні політичні рішення мають підкріплюватися відповідною політикою в інформаційній сфері, що має сприяти зниженню рівня соціальної напруги, утвердженню толерантності. При цьому толерантність має розумітися як загальний принцип соціальних відносин.

Лише у випадку вироблення достатніх нормативних передумов регулювання сфери державної етнополітики, можливою буде реалізація відповідних стратегічних програм, які, в свою чергу, покликані забезпечити інтеграцію репатріантів у суспільство. Процеси інтеграції мають відбуватися на взаємовигідних умовах. Консервація ж нинішнього стану невизначеності загрожує подальшим загостренням наявної проблемної ситуації.

1. Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов [Электронный ресурс] // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. – Документы. Декларации. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml. 2. *Сьмух В.* До проблеми визначення поняття «етнічна меншина» / В. Сьмух // Етнічні меншини Східної та Центральної Європи: компаративний аналіз становища та перспектив розвитку / Республіканська асоціація українознавців; Австрійський ін-т Східної та Південно-Східної Європи / Володимир Сьмух (ред.), Арнольд Зуппан (ред.). – К.: Інтел, 1994. – 207 с. 3. Закон України «Про національні меншини в Україні» [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Законодавство. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2494-12>. 4. Кимлічка В. Лібералізм і права меншин / Вілл Кимлічка. – Х.: Центр освітніх ініціатив, 2001. – 176 с. 5. Конвенція МОТ № 107 [Електронний ресурс] // International Labour Organization official site. – Режим доступа: <http://www.ilo.org/ilolex/russian/docs/conv107.htm>. 6. Конвенція МОТ № 169 [Електронний ресурс] // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. – Документы. – Конвенции. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/iol169.shtml. 7. *Котигоренко В.* Щодо стратегії державної етнополітичної політики / В. Котигоренко // Стратегічні пріоритети: науково-аналітичний щоквартальний збірник Національного інституту стратегічних досліджень. – К., 2008. – № 1 (6). – С. 40–52. 8. Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького / Ю. І. Римаренко (ред.). – К.: Генеза, 1996. – 942 с. 9. Національна безпека і оборона [Текст]: журнал / Український центр економічних і політичних досліджень імені О. Разумкова; ред. Л. Шангіна. – К.: [б. в.]. Актуальні проблеми суспільних відносин в АР Крим // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 5. 10. *Нікітюк В. О.* Статус етнополітичних меншин (порівняльно-правовий аспект) [Текст] / Віктор Олегович Нікітюк. – К.: [б. в.], 1996. – 187 с. 11. *Панчук М.* Крим в етнополітичному вимірі / НАН України; Інститут політичних і етнонаціональних досліджень / І. Ф. Курас (голов. ред.) / М. Панчук, Г. Бекірова, В. Ганкевич, О. Галенко, Т. Горбань. – К.: Світогляд, 2005. – 533 с.