



Український незалежний центр політичних досліджень

Питання автономії Кримського півострова

Дискусії, виклики, зміст

*Тищенко Ю., Горобчишина С., Дуда А., Беліцер Н.
За заг. ред. Ю. Тищенко*



Київ–2017



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world

*Це дослідження здійснено за підтримки Національного фонду демократії (США).
Висловлені в ньому думки є авторськими і не обов'язково відображають погляди
Національного фонду демократії.*

*Публікація виходить українською мовою в електронному вигляді. Електронну версію
видання представлено на сайті УНЦПД за адресою: www.ucipr.org.ua. Будемо щиро
вдячні за відгуки на матеріали, розміщені у виданнях УНЦПД.*

У публікації проаналізовано процес формування політики України стосовно Кримського півострова, а також висвітлено основні етапи конституювання взаємин, питання автономій в унітарних державах.

Книга стане у пригоді державним службовцям, представникам міжнародних організацій, неурядових організацій, ЗМІ — всім, хто опікується питаннями деокупації Криму, конституційної реформи, забезпечення прав корінних народів та національних меншин.

ЗМІСТ

1. Формування АР Крим, питання врегулювання статусу	4
2. Суспільно-політичні події в АР Крим, основні етапи	8
3. Питання національного консенсусу щодо Криму на початку 1990-х, формування автономії, забезпечення прав кримськотатарського народу:	10
«регіональна ідентичність — кримчани»	10
встановлення взаємин «центр-автономія», конституційний процес	12
включення в правове поле, ухвалення Конституції АР Крим	12
питання політико-правової моделі АР Крим, 1990-ті	13
питання реінтеграції Криму та кримськотатарська національно-територіальна автономія, політичний вимір	16
4. Кримськотатарська автономія: від гасел до дій	19
5. Проблеми автономій в унітарних державах, світовий досвід і Україна:	24
які бувають автономії	24
різні моделі територіальних автономій	25
приклади самоврядних (автономних) територій в європейських країнах:	26
Данія	26
Італія	27
Фінляндія	28
Іспанія	30
Сполучене Королівство	31
Республіка Молдова	32
6. Автономії для меншин і міжнародне право:	34
національні меншини	34
«класична» концепція національно-культурної автономії (НКА) і спроби Збы її реалізації	36
російська версія НКА	38
НКА в окупованому Криму	40
7. Корінні народи: автономія як механізм реалізації права на самовизначення	43
8. Автономія як альтернатива федералізації	46
ВИСНОВКИ	48

1. Формування АР Крим, питання врегулювання статусу

Дискусії про статус Кримського півострова та про врегулювання його взаємин з офіційним Києвом точилися з початку формування, відтворення Автономної Республіки Крим у 1991 році. Різні політичні сили займали прямо протилежні позиції з цього приводу: від повного заперечення необхідності автономного статусу Криму в унітарній Україні, просування ідеї всеукраїнського референдуму зі скасування автономного статусу АР Крим і до повного апгрейду автономії та створення кримськотатарської національної автономії на Кримському півострові. При цьому, навіть після подолання проявів кримського сепаратизму середини 1990-х і конституційного вирішення питань статусу Криму наприкінці 1990-х, залишалася низка питань стосовно форми взаємин між центром та автономією, не було враховано належним чином права кримськотатарського народу як корінного народу України на розвиток, збереження, представництво. Існуюча модель взаємин центр-регіон фактично консервувала прокомуністичні та проросійські еліти, до сфери відання котрих було передано соціальну та гуманітарну політику. Офіційний Київ фактично віддав на відкуп регіональну політику, під час формування кримської політики бракувало інклюзивності до загальноукраїнського контексту — формувалася так звана кримська регіональна ідентичність.

Одна з особливостей кримської регіональної ідентичності полягала також у своєрідному конфлікті, протиріччі у ге-

ополітичних орієнтаціях між кримськотатарською спільнотою та так званою слов'янською більшістю. Приміром, на відміну від слов'янської більшості, кримськотатарська спільнота не позиціонувала себе проросійськи орієнтованою. «Нашими партнерами завжди виступали політичні сили, які декларують ідеї демократії, я би назвав їх одним словом — це національно-демократичні сили України, які говорять про вступ до ЄС та НАТО», — вказує перший заступник голови Меджлісу кримськотатарського народу Р. Чубаров¹. Цей світоглядний конфлікт супроводжував процес формування інститутів в АР Крим впродовж останніх 25 років.

Незаконна окупація та анексія Кримського півострова Російською Федерацією спричинили низку викликів стосовно можливостей забезпечення прав громадян України, які проживають в Криму, забезпечення прав корінного народу Криму — кримських татар, відповідальності РФ за те, що відбувається на Кримському півострові. Окупація та анексія Криму призвели до погіршення ситуації з правами та свободами людини. Застосовується тактика «боротьби з екстремізмом», під егідою якої відбуваються ініціювання кримінальних справ щодо кримських мусульман, репресії проти членів Меджлісу кримськотатарського народу, який був

¹ <http://www.svobodanews.ru/Transcript/2008/10/23/20081023125352317.html>, Создание в Крыму национальной автономии крымских татар — знаковый вопрос предвыборной ситуации на Украине, 23 жовтня 2008 р.

заборонений окупаційною владою. Мають місце викрадення людей, порушення свободи слова та асоціацій. Правозахисники зафіксували більше 300 випадків порушень прав людини в Криму².

Міжнародна спільнота і Україна інтерпретують позицію та дії РФ як акт прямої агресії проти України як суверенної держави. «Референдум» про статус Криму було проведено самопроголошеною кримською «владою» 16 березня 2014 року без відповідного законодавства, поза наявними повноваженнями місцевих органів влади, за відсутності міжнародних спостерігачів. Формулювання питань, винесених на «референдум», не передбачало можливості збереження статусу АР Крим у складі України. «Референдум» не було визнано міжнародними організаціями, США, країнами ЄС. Ще 20 березня 2014 року Венеціанська комісія Ради Європи оприлюднила висновок про те, що «референдум» у Криму не відповідає законам і юридичній практиці в Європі. «Референдум» проводився в розпал присутності російських військ у регіоні. Він відбувся на тлі рішення Ради Федерації РФ про дозвіл ввести війська на територію України, на східних кордонах було зосереджено військові сили РФ. 27 березня 2014 року Генеральна Асамблея ООН проголосувала за Резолюцію № 68/262. Цією Резолюцією Генеральна Асамблея чітко зазначила, що референдум, проведений в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі 16 березня 2014 року, не маючи законної сили, не може бути підставою для будь-якої зміни статусу Автономної Республіки Крим або міста Севастополя. Пунктом 6 Резолюції Генасамблея ООН закликала «всі держави, міжнародні організації та спеціалізовані установи» не визнавати будь-якої зміни статусу Автономної Республіки Крим та міста Севастополя на основі вищезгаданого «референдуму» і утриму-

ватися від будь-яких дій або кроків, які можна було б витлумачити як визнання будь-якого такого зміненого статусу.

Наприкінці квітня 2014 року західні держави, насамперед США і Канада, розпочали практику введення санкцій проти російських підприємств. Так, 28 квітня 2014 року США запровадили санкції проти підприємств найближчого оточення В. Путіна. Згодом санкційне стримування Росії як форма економічної протидії анексії українських територій стає основним інструментом західної політики і еволюціонує від персональних санкцій до секторальних. Також зауважимо, що подальше розширення санкцій проти Росії у 2014–2016 роках було пов'язане не стільки з анексією Кримського півострова, скільки з подальшою ескалацією конфлікту на сході України. Перехід до секторальних санкцій у політиці США і ЄС відбувся у липні 2014 року, після трагедії 17 липня, коли проросійські сепаратисти збили літак Малайзійських авіаліній, внаслідок чого загинуло 298 пасажирів, в основному з країн ЄС³.

Тема Криму, попри певне затінення подіями на сході України, залишається на контролі міжнародних організацій. Зокрема, 5 липня 2016 року Парламентська Асамблея ОБСЄ прийняла Тбіліську декларацію (проти проголосували лише представники Росії і Вірменії), якою закликала Російську Федерацію «покласти край агресії проти України і повністю виконувати свої зобов'язання, що випливають зі Статуту ООН, Гельсінського заключного акту, а також інших норм і принципів міжнародного права, зокрема принципів і зобов'язань у рамках ОБСЄ».

Сформовано консолідовану позицію європейських структур стосовно засудження окупації та анексії Криму. Європейська

² <http://crimeamap.krymsos.com/ru/map.html>

³ <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20160901.aspx>.

Рада, Рада ЄС у закордонних справах та Європейський Парламент ухвалили низку рішень на підтримку України. Так, 4 лютого 2016 року Європарламент ухвалив Резолюцію «Ситуація з правами людини в Криму, зокрема кримських татар»⁴. Документ вказує на «серйозні труднощі та дискримінацію людей, які відмовилися взяти російське громадянство після анексії Криму, в усіх сферах політичного, соціального та економічного життя». У Резолюції також йдеться про обмеження доступу до Криму для представників ОБСЄ, ООН і Ради Європи, правозахисних неурядових організацій та незалежних журналістів.

У Резолюції Європарламенту щодо кримських татар від 12 травня 2016 року⁵ засуджено рішення «Верховного суду Криму» заборонити Меджліс кримськотатарського народу та міститься вимога негайного скасування цього рішення як системного і цілеспрямованого переслідування кримських татар, політично вмотивованої дії, що спрямована на подальше залякування законних представників татарської громади; підкреслено важливість цього демократично обраного органу прийняття рішень кримськотатарського народу.

Після незаконної анексії Кримського півострова «Конституція республіки Крим»⁶ була ухвалена окупаційною владою за три тижні, в квітні 2014 року. Відповідно до російських джерел, у підготовці тексту провідну роль відіграли «російські фахівці». «Всенародних обговорень» не передбачалося, текст було проголосовано на засіданні так званої «Держради».

⁴ <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/press-center/news/44503-rezolyuciya-jevropejsykogo-parlamentu-shhodo-situciji-z-dotrimannyam-prav-lyudini-v-krimu-zokrema-prav-krimsykih-tatar>.

⁵ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2016-0588&format=XML&language=EN>.

⁶ <http://rk.gov.ru/rus/info.php?id=623228>

Положення «конституції» перегукуються з Конституцією РФ, декларуються державність російської, української та кримськотатарської мов, про корінні народи не йдеться, в РФ є малочисельні корінні народи. В РФ також тривають ігри зі створення «національно-культурної автономії кримських татар», що означає фактичне зведення корінного народу до національної меншини. А положення про «державність мов» носять здебільшого декларативний характер. Приміром, з моменту анексії зменшується сфера вживання української мови. В 2016-2017 навчальному році в республіці функціонувало 556 загальноосвітніх організацій всіх форм власності, в яких навчаються 192,3 тисячі дітей. З них 186,5 тисячі дітей здобувають освіту російською мовою (96,9%), 5,4 тисячі дітей — кримськотатарською (3%), 371 — українською (0,1%). 15 загальноосвітніх шкіл з кримськотатарською мовою навчання (201 клас, 3651 учень). Одна загальноосвітня школа з українською мовою навчання (9 класів, 132 учнів, до анексії було 6 середніх навчальних закладів) — муніципальна бюджетна освітня установа «Школа № 20» у Феодосії. На базі загальноосвітніх навчальних закладів з російською мовою навчання відкриті класи з кримськотатарською (в 37 школах 137 класів, 1730 учнів) та українською мовою навчання (в 12 школах 19 класів, 239 учнів). На вивчення рідної мови в загальноосвітніх школах з рідною мовою навчання передбачено по 3-5 годин на тиждень, у школах з російською мовою навчання — по 2-3 години на тиждень. Декларативність стосується і питань розвитку ЗМІ, громадських організацій, адже сьогодні в Криму активно створюються «гонго» — організації, ініційовані та підконтрольні органам влади.

За 2014-2015 роки, за офіційною інформацією російської сторони, «створено правові умови для адаптації всіх секто-

рів економіки Кримського федерального округу (КФО) і соціальної сфери до правової системи Росії. Для цього прийнято 8 федеральних конституційних законів, 32 федеральні закони і понад 600 підзаконних актів»⁷.

Загалом з 19 березня 2014 року до 12 березня 2015 року Держдума розглянула 43 законопроекти на кримську тематику. Російські аналітики вказують, що всупереч традиційним тенденціям законотворення, коли більшість законопроектів подається російським урядом, законопроекти щодо «кримської інтеграції» найбільш активно надавалися російськими депутатами та сенаторами: члени Федеральних зборів ініціювали 19 прийнятих за 2015 рік «кримських» законів, президент — 9, уряд — 7, «Держрада Республіки Крим» — 2. Із запропонованих зараз 9 ініціатив 4 є депутатськими, 2 — урядовими і 3 — «Держради Республіки Крим». Характерно, що більшість законопроектів має в назві «Про особливості»: правового регулювання, пенсійного забезпечення, застосування окремих положень федеральних законів тощо. Російські дослідники вказують, що *«прийняті новації мають на меті не власне інтеграцію, а викроювання для двох нових суб'єктів РФ особливого статусу в рамках федерації. Називається це «врахуванням регіональних особливостей»*⁸. З цього навіть робиться висновок

не про так звану «правову інтеграцію», але про «чеченізацію» ситуації, коли шукаються винятки. Значною мірою зміни законодавства РФ щодо Криму стосуються продовження «перехідного періоду» в різних сферах (відходи, пожежна безпека тощо).

Здавалося б, за умови окупації Кримського півострова РФ обговорення теми конституційно-правового статусу Криму в складі України є неактуальним. Разом з тим, формування стратегії реінтеграції Криму, яка впливає з розуміння історичної неминучості повернення Кримського півострова в політико-правову систему України, не може обійтися без широкої дискусії щодо статусу Криму у поствоєнній Україні, адже ця тема напряму стосується й питань деокупації Криму як така, що надає бачення перспектив розвитку Криму, бачення картини майбутнього. Тим більше, що статус Криму, визначений в Конституції України і розвинутий у Конституції АР Крим 1998 року, також сприяв формуванню умов для напруження в Криму та формування регіональної ідентичності, не включеної в загальноукраїнський проєкт.

Одним із аргументів противників автономії Криму є унітарний статус України, тож у публікації проаналізовано питання різних автономій в унітарних державах, а також особливості формування національно-територіальних автономій.

⁷ http://government.ru/dep_news/17691/.

⁸ <http://www.kommersant.ru/doc/2688488>.

2. Суспільно-політичні події в АР Крим, основні етапи

Перший період існування АР Крим ознаменувався процесом створення кримської автономії.

Другий етап — етап врегулювання взаємин із центром — супроводжувався протидією проявам кримського сепаратизму в 1991–1995 роках. Надалі спостерігався етап розвитку проросійського сепаратизму в АР Крим, який завершився ліквідацією інституту президентства в Криму, подоланням «мешковщини», скасуванням «кримських законів».

На третьому етапі, у 1996–1998 роках, відбувався процес конституційного впорядкування взаємин з АР Крим, який розпочався з роботи над Конституцією України в 1996 році і завершився ухваленням Конституції АР Крим у 1999 році.

Відтворення кримської автономії відбулося 12 лютого 1991 року, коли Верховна Рада України визнала результати регіонального кримського референдуму. Майже 93% кримчан, які взяли участь у голосуванні, дали позитивну відповідь на запитання «Чи ви за відтворення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки як суб'єкта Союзу РСР і учасника Союзного договору?», тобто, за формулюванням тодішнього заступника голови Кримської облради народних депутатів Г. Капука, «висловилися за державність». Відтворення кримської автономії відбулося в складі Української РСР, оскільки виходу Криму зі складу України референдум не передбачав. Проведення цього референдуму бойкотували ті кримські татари, які на той момент вже прожи-

вали в Криму. В свою чергу, формулювання «відтворення автономії» як апеляцію до автономії 1921–1944 років поділяли далеко не всі сторони суспільно-політичного життя Криму. Народний депутат України, національний лідер кримських татар Мустафа Джемільєв вказував у 2013 році, відповідаючи на дискусії про статус АР Крим: «Автономія в Криму створювалась 1921 року з тієї причини, що корінним народом там є кримські татари. Логічно, що після депортації 1944 року автономію скасували. Тому, з нашої точки зору, мову слід вести не про зниження статусу автономії чи її скасування, а про приведення її до статусу, котрий існував до злочинної сталінської депортації»⁹.

7 листопада 1921 року в Сімферополі на I Загальнокримському установчому з'їзді Рад, який проголосив Крим Автономною Радянською Соціалістичною Республікою, було прийнято Конституцію автономії. Тоді в країні Рад домінувала концепція «коренізації» — вирішення національного питання шляхом створення національно-державних та національно-територіальних утворень різних рівнів. У цих утвореннях було передбачено можливість розвитку національних мов і культур, розширення представництва національних кадрів в управлінському апараті.

Подібна політика проводилась і в Криму. Кримськотатарська мова була визнана державною поряд з російською. Кримськотатарські національні елементи були

⁹ <http://tyzhden.ua/Politics/72933>

наявні в державній символіці республіки. В основу адміністративного поділу автономії було покладено національний принцип. Було ліквідовано округи, і в 1923 році створено 15 районів, у межах яких діяли 345 сільрад. До 1930 року на півострові було створено 145 кримськотатарських сільрад та п'ять кримськотатарських районів. Поряд з ними функціонували 102 російські сільради, 29 німецьких, 7 болгарських, 5 грецьких, 1 вірменська, 1 естонська та 54 змішаних.

Доволі показовим є те, що після депортації кримських татар з території півострова у травні 1944 року вже в червні 1945-го Крим втратив статус автономії, ставши

пересічною областю в складі РРФСР. У 1954 році Кримську область було передано Україні.

Навіть у 2013 році деякі політичні сили виступали за проведення референдуму про скасування автономного статусу Криму, проти територіальної автономії як такої в унітарній державі, говорили про потребу перетворення АР Крим на область. Кримські татари вказували на проблему відсутності в кримській автономії в її наявному вигляді будь-яких чітко артикульованих гарантій стосовно збереження та розвитку кримськотатарського народу як корінного, а також права на внутрішнє самовизначення кримських татар.

3. ПИТАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО КОНСЕНСУСУ ЩОДО КРИМУ НА ПОЧАТКУ 1990-х, ФОРМУВАННЯ АВТОНОМІЇ, ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ КРИМСЬКОТАТАРСЬКОГО НАРОДУ

«Регіональна ідентичність — кримчани»

Певна своєрідність кримської автономної республіки полягала в тому, що її було сформовано не за національною, а за територіальною ознакою, без належного врахування інтересів усіх сторін, на тлі браку політики включення АР Крим в український соціокультурний простір та домовленостей з кримськими проросійськими елітами. При цьому впродовж існування АР Крим в її територіальному вигляді мало місце й формування специфічної регіональної, загальнокримської ідентичності — «кримчани». Формування «народу Криму», «кримчан» не просто як регіональної ідентичності, включеної в загальноукраїнську, але окремої спільноти дуже унаочнювалося і в ідеологемах одного з адептів Конституції АР Крим 1999 року, тодішнього глави Верховної Ради Криму Леоніда Грача, який наприкінці 1999 року вказував: «Немає необхідності проводити межі між культурою українською і російською чи білоруською, кримськотатарською і грецькою, вірменською і єврейською. Ці культури настільки взаємопроникні, що зайві кордони не потрібні»¹⁰, адже «кримчани, маю сміливість стверджувати, — це не

просто термінологія або гучне поняття, що отримало офіційно-юридичний статус шляхом закріплення в Конституції автономії. Те, що такий термін з'явився в нашому Основному Законі і його вдалося у Києві у Верховній Раді захистити в жорстких суперечках, є наслідком історичної необхідності, якщо хочете. Бо в Криму формується нова спільнота зі спільною культурою, історією, аурую, духом»¹¹.

Ілюстрацією одного з крайніх підходів до сутності кримської автономії можуть бути тогочасні висловлювання голови Російського товариства Криму А. Лося: «Всі ми — росіяни, українці, татари, євреї і т. ін. — є росіянами». Він був переконаний у тому, що на півострові «створено новий етнос російських земель»¹².

Риторика та ідеологеми залишалися незмінними і наприкінці 1990-х, навіть після ухвалення Конституції АР Крим та начебто врегулювання відносин між Києвом та Сімферополем у 1999 році. Автономія та «народ Криму» розглядалися як частина «російського світу»: «Крим як поліетнічний і поліконфесійний простір на перехресті глобальних культурних і цивілізаційних потоків сформувався і стабілізувався як осередок російської

¹⁰ «Голос України», 8 червня 1999 р.

¹¹ «Голос України», 8 червня 1999 р.

¹² «Голос України», 30 квітня 1992 р.

культури. Російська культура й російська мова є потужним стабілізуючим та інтегруючим фактором на півострові»¹³. Кримські садівники, які відіграли визначну роль у формуванні статусу автономії та подальшій окупації і анексії Кримського півострова Російською Федерацією, вказували: «Крим є частиною цього російського світу. Це може комусь не подобатися, це може не подобатися на Україні, але це факт. Російський світ — це люди, які говорять російською мовою, люди, які поважають та цінують російську історію, які люблять російську культуру, а таких у Криму переважна більшість, понад 70%. І як би там не було з погляду територіального розміщення Криму, він завжди буде частиною російського світу», — заявляв тодішній віце-спікер ВР АР Крим, голова Російської общини Криму С. Цеков.

Крим був єдиним українським регіоном, де етнічні росіяни склали більшість населення. Закріплення наприкінці 1989 року за українською мовою статусу державної в Україні стало додатковим козирем у руках автономістів, які лякали насильницькою українізацією півострова і загрозою втрати самобутності «народів Криму».

Фактично з самого початку автономного процесу в 1990-му не було знайдено формули чіткого врахування інтересів різних етнічних груп на Кримському півострові, зокрема кримських татар, корінного народу Криму, України, які масово поверталися з місць депортації. Приміром, коли 12 листопада 1990 року четверта позачергова сесія обласної Ради народних депутатів Криму 131 голою з-поміж 163 обраних проголосувала за прийняття декларації «Про державний і правовий статус Криму» — «Про право народів Криму на відновлення державності у формі Кримської Автономної Ра-

дянської Соціалістичної Республіки як суб'єкта СРСР і учасника Союзного договору» — жодних пропозицій кримських татар не було враховано. Так, тодішня Організація кримськотатарського національного руху (ОКНР) розповсюдила серед депутатів заяву, де вказувалося: «Визначення державного статусу Криму сесією Кримської обласної Ради народних депутатів, склад якої не може представляти інтереси кримськотатарського народу, чи референдумом російськомовного населення, переселеного до Криму після депортації кримських татар, стане грубим порушенням прав кримськотатарського народу і буде розглядатися як таке, що не має юридичної сили».

Відтворення автономії в її територіальному вимірі, без врахування процесу повернення кримських татар, у вигляді «кримського комуністичного заповідника», як час від часу називали АР Крим, не сприймалося кримськими татарами із самого початку. Приміром, під час II Курултая кримськотатарського народу 26 червня 1991 року було дано негативну оцінку відновленню Кримської АРСР, яка будувалася «не як національно-територіальне утворення», що розглядалося «як намагання юридичного закріплення результатів депортації кримських татар у 1944 році» і не могло бути визнаним Курултаєм.

У свою чергу на початку 1990-х українське політичне керівництво не розглядало навіть можливості формування національно-територіальної автономії кримських татар. Приміром, перший Президент України Леонід Кравчук у 1991 році, відповідаючи на запитання «Як Ви як Президент незалежної України дивитесь на відновлення національних прав кримськотатарського народу на свою державу?», зауважував: «Стосовно кримськотатарського народу в мене така позиція: ми маємо створити для кримськотатарського народу умови, й економічні

¹³ <http://kr-eho.info/index.php?name=News&p=article&sid=72>, Островной вектор крымской региональной идентичности, Н. Лантух.

також, для його переселення на історичну батьківщину. Це перше і найголовніше нині. Тільки після того, як народ повернеться на свою землю, можна говорити й про другий етап розв'язання проблеми. Сьогодні про це говорити рано і навіть не потрібно. Сьогодні потрібно вирішувати питання таким чином, щоб кримськотатарський народ, який перебуває в Криму і є сьогодні меншиною відносно населення Криму, зайняв з урахуванням історичного аналізу відповідне місце в державних владних структурах, які є сьогодні в Криму... Говорити про перетворення територіальної кримської автономної республіки на національно-територіальну немає достатніх підстав¹⁴.

Встановлення взаємин «центр-автономія», конституційний процес

Початок 1990-х у Криму був позначений гострими проявами кримського сепаратизму. Перші спроби розподілити повноваження між органами державної влади України та Республіки Крим датуються вереснем 1991 року, коли ВР Криму в своєму зверненні до ВР України запропонувала здійснити це конституційно-договірним шляхом. 29 квітня 1992 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про статус Автономної Республіки Крим»¹⁵, який надавав доволі широкі повноваження ВР Криму, при цьому за Президентом залишалося призначення керівників силових структур за погодженням з ВР Криму. Через кілька місяців Закон України «Про розмежування повноважень між органами державної влади України і Республіки Крим» надав ВР Криму право законодавчої ініціативи.

Ці кроки стали реакцією на формування у лютому 1992 року Республіканського Руху Криму, створеного Мешковим, а також на прийняття Верховною Радою Криму 5 травня 1992 року Акту про проголошення державної самостійності Криму. Вплив офіційного Києва на процеси в автономії був вельми слабким. Період діяльності Верховної Ради Криму, обраної 1994 року, охарактеризувався чіткими проявами конфронтації між центром і автономією та беззастережними виявами сепаратизму з боку владних кримських еліт. Після подолання «мешковщини», упродовж 1995–1998 років тривав процес законодавчого узгодження статусу автономії в складі України.

Фактичний перелом у відносинах між центром і автономією намітився після ліквідації в березні 1995 року «інституту президентства» в Криму та скасування низки законів Республіки Крим, які фактично проголошували її самостійним утворенням. Зокрема, було скасовано Конституцію Криму в редакції від 6 травня 1992 року. Достатньо пригадати, що з 97 нормативно-правових актів, ухвалених Верховною Радою Криму, постановами Верховної Ради України було скасовано 48 — як такі, що суперечили українському законодавству.

Включення в правове поле, ухвалення Конституції АР Крим

Ухвалення Конституції України в 1996 році включило Крим в українське правове поле. Взаємини центральної влади та інститутів влади на півострові зафіксовано у розділі X Основного Закону України, статтями 134–139 Конституції України, Конституцією АР Крим 1998 року, законами України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» (1998 р.), «Про статус депутата Верховної Ради Автоном-

¹⁴ «Голос України», 7 грудня 1991 р.

¹⁵ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2299-12>

ної Республіки Крим» (2006 р.), іншими законами та нормативно-правовими актами України. Згадані закони додатково уточнюють засади правового статусу АРК, відповідно до яких влада автономії має більш широкі, ніж влада областей, повноваження.

Стаття 134 Основного Закону України встановлювала, що «Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання». Вказувалося, що Автономна Республіка Крим здійснює нормативне регулювання з питань, перелік яких стосувався в основному господарчої сфери. За Конституцією України, до відання Автономної Республіки Крим, представницького органу Автономної Республіки Крим належать зокрема питання призначення виборів депутатів Верховної Ради АРК, організація та проведення місцевих референдумів; управління майном, що належить Автономній Республіці Крим; розроблення, затвердження та виконання бюджету автономії на основі єдиної податкової і бюджетної політики України; розроблення, затвердження та реалізація програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля відповідно до загальнодержавних програм та ін. (частина перша ст. 136).

АРК має право здійснювати нормативне регулювання з таких питань: 1) сільсько-го господарства і лісів; 2) меліорації і кар'єрів; 3) громадських робіт, ремесел та промислів; благодійництва; 4) містобудування і житлового господарства; 5) туризму, готельної справи, ярмарків; 6) музеїв, бібліотек, театрів, інших закладів культури, історико-культурних заповідників; 7) транспорту загального користування, автошляхів, водопроводів; 8)

мисливства, рибальства; 9) санітарної і лікарняної служб (ст. 137).

За Конституцією та законами України, Президент України може зупинити дію нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з одночасним зверненням до Конституційного суду України щодо їх конституційності.

Питання політико-правової моделі АР Крим, 1990-ті

23 грудня 1998 року було ухвалено Конституцію АР Крим. В основу нового проекту було покладено статус автономії, закріплений у Конституції України. Крим проголошувався автономною республікою, яка є складовою суверенної України і хоча не має суверенітету, але має самостійність у межах питань її відання. У тексті були відсутні такі поняття, як «держава», «громадянство АРК», «закони АРК», які би вказували на статус суверенного утворення. Саме навколо цих понять тривалий час точилися гарячі суперечки.

Нинішні виклики, пов'язані із незаконною окупацією та анексією Криму Російською Федерацією, невизнання анексії міжнародною спільнотою також ставлять питання подальшого майбутнього півострова. Хоча російська сторона офіційно заперечує будь-які кроки стосовно відновлення міжнародного права та територіальної цілісності України.

Водночас відповідні виклики та питання до ефективності політико-правової моделі Криму впродовж 1990-2000-х років породжують дискусії стосовно бачення політико-правового статусу Кримського півострова в майбутньому. Говорячи про проекти зміни статусу Автономної Республіки Крим і міста Севастополя після їх повернення до складу України, варто нагадати, яким був реальний статус цих регіонів до анексії Кримського півостро-

ва Росією. Часто в науковій, навчальній літературі Автономну Республіку Крим називали адміністративно-територіальною або територіальною автономією. Зокрема, автори підручника «Конституційне право України» В. Погорілко і В. Федоренко, поділяючи автономії на національні, територіальні і змішані, відносили АРК до територіальної автономії¹⁶.

Науковці Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України Ю. Шемшученко і О. Батанов, викладаючи правову позицію щодо статусу Автономної Республіки Крим, зазначають: «Автономна Республіка Крим є формою здійснення територіальної (адміністративної) автономії, тобто права її населення самостійно вирішувати певні питання регіонального значення в межах Конституції і законів України та прийнятих на їх основі актів Автономної Республіки Крим»¹⁷.

Очевидно, за формальними критеріями, виходячи з положень Конституції Автономної Республіки Крим, АРК і була територіальною (адміністративною) автономією.

Проте де-факто це була російська національно-територіальна автономія: 1) мовою діловодства органів влади, установ, підприємств АРК, органів місцевого самоврядування була російська; 2) комунікація органів влади, посадових та службових осіб з громадянами здійснювалася російською мовою, в АРК фактично не виконувалось законодавство України про державність української мови; 3) рельєфна ситуація в освіті — до 2013 року в Криму освіту російською мовою отримували 89,4% школярів, у той час

як українською і кримськотатарською — відповідно 7,3% і 3,1%¹⁸.

До російської окупації в АРК працювало лише 7 шкіл з українською мовою навчання, 15 шкіл з навчанням кримськотатарською мовою, в 165 школах навчання проводилось українською і російською мовами (в реальності це були російськомовні школи), в одній школі навчання відбувалось українською і кримськотатарською мовами. У той час як у 333 школах навчання велось виключно російською мовою.

Представницьку владу в АРК — Верховну Раду — формували партії, які у виборчих програмах ставили вимогу російської мови як другої державної, артикулювали різні форми проросійської орієнтації. Так, за результатами виборів до ВР АРК лише 5 мандатів зі 100 отримали представники партії Народний Рух України (за списками якого балотувались і представники Меджлісу), яка у своїй виборчій програмі не експлуатувала проросійської риторики; решта — демонстрували відверті проросійські позиції.

Ще більшою мірою подібна характеристика відповідала статусу Севастополя до 2014 року. За всіма ознаками це було місто зі статусом регіону, який представляв собою російську національно-територіальну автономію.

До речі, статус АРК і Севастополя як територіальних (адміністративних) автономій у системі влади України був якраз достатньо «м'яким»: у стосунках з АРК центр зберіг повний контроль над системою влади АРК і міста Севастополя:

1) органи АРК (ВР АРК, Рада Міністрів АРК, республіканські органи) не визначали систему місцевого самоврядування і, виходячи з системи міжбюджетних

¹⁶ Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України: Підручник. — К.: Правова єдність, 2010. — 432 с., <http://0lib.com/pravo/konst/10/konstituciynne-pravo-ukraini-pogorilko-fedorenko.html>

¹⁷ Ю. Шемшученко, О. Батанов. Правова позиція щодо статусу Автономної Республіки Крим, <http://idpnan.org.ua/>

¹⁸ <http://hromadske.ua/posts/v-okupovanomu-krymu-ukrainsku-vyuchaie-371-dytna-minosvity-pivostrova>

відносин, не здатні були реально контролювати базовий рівень управління. У Севастополі було обмежене місцеве самоврядування: виборці обирали лише депутатів, інституту міського голови в Севастополі не було;

2) владу в районах АРК, районах у місті (Севастополі) здійснювали не органи автономії та Севастополя, а районні та районні у місті (Севастополі) адміністрації, які призначались Президентом України за поданням КМУ; органи автономії лише погоджували ці призначення (якщо органи автономії не погоджували такі кадрові рішення, то центральна влада могла призначати в.о. голови райдержадміністрації). У Севастополі взагалі не було виконавчого органу міської ради, виконавчу владу здійснювала Севастопольська міська державна адміністрація, голова якої призначався як звичайний голова облдержадміністрації;

3) у АРК і Севастополі, як і по всій Україні, значна частина повноважень належала територіальним органам ЦОВВ (податкові органи, органи МВС, СБУ тощо), керівники яких також призначалися центром лише за погодженням з органами АРК та Севастополя.

У статті 10 Конституції АРК вказувалося, що «в Автономній Республіці Крим поряд з державною мовою забезпечується функціонування і розвиток, використання і захист російської, кримськотатарської, а також мов інших національностей», але російській мові все ж було відведено особливі місце і роль. Російською мовою, на думку авторів Конституції, на півострові можна спілкуватись «у всіх сферах суспільного життя». Стаття 11 регламентувала, наприклад, що «офіційні документи, які посвідчують статус громадянина, — паспорт, трудова книжка, документи про освіту, свідоцтво про народження, про шлюб та інші, — виконуються українською та російською мо-

вами, а за клопотанням громадянина — і кримськотатарською мовою»; стаття 12 визначала, що в судочинстві, під час нотаріального провадження та провадження в справах про адміністративні правопорушення, надання юридичної допомоги «використовується українська або за клопотанням учасника відповідного провадження російська мова як мова більшості»; в статті 13 говорилося, що «поштова і телеграфна кореспонденція від громадян, державних, республіканських, громадських та інших органів, підприємств, установ та організацій приймається для пересилки українською або російською мовами» тощо.

Ці положення давали підстави зробити висновок, що кримськотатарській мові і задоволенню культурних потреб раніше депортованих, не кажучи вже про політичні аспекти кримськотатарського питання, про механізми забезпечення представництва в парламенті автономії кримських татар, в Основному Законі АРК приділено, м'яко кажучи, недостатньо уваги.

У кримській Конституції 1998 року не згадувалось і поняття, яке використовується в статті 11 Основного Закону України, — «корінні народи». Натомість у ній виділялися такі соціальні групи, як громадяни, іноземці, особи без громадянства (ст. 6); національності (гл. 3, ст. 14, ст. 38); депортовані з Криму громадяни (ст. 18). Зокрема в статті 18 (гл. 5) зазначалося, що Автономна Республіка Крим має брати «участь у розробці і реалізації державних програм України щодо повернення депортованих з Криму громадян».

У розділі II Конституції АРК «Повноваження Автономної Республіки Крим» визначено сферу відання республіки: прийняття Конституції АРК, вирішення питань адміністративно-територіального устрою, нормативне регулювання та здійснення організаційно-розпорядчих

повноважень у різних сферах народного господарства, формування й забезпечення виконання бюджету АРК, визначення статусу місцевостей як курортів, виконання інших повноважень, встановлених Конституцією України, Конституцією Автономної Республіки Крим та законами України. Другим розділом також передбачено постійне представництво автономії в столиці України м. Києві, а також представництва в інших регіонах задля економічного, соціального, культурного та іншого співробітництва. Важливим є й те, що Автономна Республіка Крим — єдиний регіон України, що має право на звернення до Конституційного Суду (через Верховну Раду АРК).

Відтак постає питання про невизначеність права Ради Міністрів АРК на здійснення нормотворчої діяльності. Відповідь на нього було отримано шляхом фактичного змістового аналізу постанов кримського уряду. Встановлено, що низці постанов Ради Міністрів АРК притаманні зовнішні ознаки нормативності.

Зіставлення правового статусу Автономної Республіки Крим із загальним правовим статусом областей України дозволило встановити істотні відмінності між ними, що давало підстави характеризувати АРК як адміністративно-територіальне утворення з особливим правовим статусом. Ці відмінності полягали у додатковому розширенні основ правового статусу АРК у Конституції кримської автономії, в особливому порядку скасування нормативних актів АРК, зрештою, в наявності ширшого, ніж у області, кола повноважень, адже вищими її органами є Верховна Рада та Рада Міністрів, правовий статус яких значно відрізняється від статусу відповідно обласної ради народних депутатів та обласної державної адміністрації.

Існує й інше коло проблем, що вимагають узгодження окремих положень Конститу-

ції АРК з Конституцією України. Зокрема, в статті 137 Конституції України подано перелік повноважень владних структур АРК. А частина перша статті 18 Конституції АРК наводить цей перелік у розширеному вигляді, що суперечить Основному Закону України. Разом із тим Конституція АРК суттєво розширює і повноваження ВР АРК, що також іде врозрід із Конституцією України та іншими українськими законами. Нагадаємо, що ще 2001 року Конституційний Суд України визнав такими, що не відповідають Конституції України, низку статей нормативно-правових актів, ухвалених ВР АРК, які стосуються зокрема її регламенту та питань управління майном.

Питання реінтеграції Криму та кримськотатарська національно-територіальна автономія, політичний вимір

Вважається, що вперше з часу окупації Криму питання про зміну статусу кримської автономії було піднято на траурному мітингу кримських татар пам'яті 70-річчя депортації кримськотатарського народу 18 травня 2014 року в окупованому Криму. У резолюції мітингу кримські татари апелювали до російського окупаційного режиму, вимагаючи права на самовизначення кримськотатарського народу шляхом надання «Республіці Крим» статусу національно-територіальної автономії¹⁹.

Але ще раніше ідея самовизначення кримськотатарського народу була сформульована у стінах українського парламенту на початку окупації Кримського півострова російською армією у березні

¹⁹ Крымские татары потребовали национально-территориальную автономию, <http://ukr.segodnya.ua/regions/krym/krymskie-tatary-trebuyut-nacionalno-territorialnoy-avtonomii-521311.html>

2014 року. У своїй постанові «Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави» від 20 березня 2014 року Верховна Рада України зафіксувала ключову позицію: «Україна гарантує захист та реалізацію невід'ємного права на самовизначення кримськотатарського народу у складі суверенної і незалежної Української Держави»²⁰.

Варто відзначити, що ініціатива української влади повністю кореспондується з нормами міжнародного права. Згідно з Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 61/295 13 вересня 2007 року була прийнята Декларація Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів, стаття 4 якої чітко визначила, що «корінні народи при здійсненні своїх прав на самовизначення мають право на автономію або самоуправління у питаннях, які належать до їх внутрішніх та місцевих справ, а також шляхів фінансування їх автономних функцій»²¹.

16 липня 2015 року, представляючи в парламенті проект конституційних змін щодо децентралізації влади, Президент України Петро Порошенко зробив доволі несподівану заяву про необхідність самовизначення кримських татар у формі національно-територіальної автономії, що викликало оплески присутніх: «На подальших етапах своєї роботи я прошу Конституційну комісію дослухатись до лідерів кримськотатарського народу і передбачити, що **Автономна Республіка Крим як невід'ємна складова частина**

України є національно-територіальним утворенням, через яке кримськотатарський народ реалізує своє право на самовизначення»²². Наразі важко сказати, що стало першопричиною такої компліментарної до кримських татар ініціативи. Але однозначно ключову роль зіграв той факт, що кримськотатарський рух виявився найбільш організованим і послідовним проукраїнським рухом опору російській окупації; перспектива створення кримськотатарської автономії посилювала мотивацію кримських татар до тривалої антиросійської боротьби.

У будь-якому випадку це політично дуже сильна ініціатива, зважаючи на створення прецеденту національно-територіальної автономії, який могли б активно використовувати інші національності у місцях компактного проживання в Україні — румуни і молдовани у Чернівецькій та Закарпатських областях, болгари — в Одеській, угорці — в Закарпатській.

Впродовж 2016 року Президент України фактично за власною ініціативою кілька разів актуалізував тему кримськотатарської автономії на території АРК. Так, 18 травня 2016 року прес-служба Президента України повідомила, що Президент планує звернутися до Конституційної комісії з пропозицією створити робочу групу для зміни розділу Х Конституції України, в якому йдеться про Автономну Республіку Крим. «Київ, хоча і з запізненням, усвідомив необхідність створення в Криму національної автономії кримських татар з повним, зрозуміло, гарантуванням рівних прав і громадянських свобод етнічних росіян, українців, інших етносів півострова», — цитата зі звернення П. Порошенка з нагоди другої

²⁰ Постанова Верховної Ради України від 20 березня 2014 року № 1140-VII «Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави», <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1140-18>

²¹ Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 61/295 від 13 вересня 2007 р. Декларація Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів. http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_156

²² Стенограма засідання ВРУ від 16 липня 2016 року, <http://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/5952.html>

річниці початку спротиву російській окупації Криму²³.

28 червня 2016 року, виступаючи на засіданні ВРУ з нагоди річниці прийняття Конституції України, Президент П. Порошенко знову порушив цю тему: «Так само, як і деокупація Донбасу, на порядку денному стоїть і питання повернення Криму. Ще раз наголошую, що ми повинні почати процес внесення змін і доповнень до розділу X Конституції України, який називається «Автономна Республіка Крим»... Ці зміни повною мірою впливають з невід'ємного права кримськотатарського народу на самовизначення в складі суверенної і незалежної української держави»²⁴.

Теза про необхідність конституційної зміни статусу Автономної Республіки Крим на Кримськотатарську автономію знайшла підтримку і в стінах українського парламенту. Постановою Верховної Ради України від 22 вересня 2016 року № 1602-VIII було схвалено Рекомендації парламентських слухань на тему «Стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь: проблемні питання, шляхи, методи та способи»²⁵.

Пунктом першим Президенту України рекомендовано підготувати зміни до

Конституції та законів України та внести на розгляд Верховної Ради України відповідні законопроекти щодо визнання кримських татар, караїмів і кримчаків корінними народами України з внесенням відповідних змін до статті 11 Конституції України та «оптимізації адміністративно-територіального устрою на тимчасово окупованій території Кримського півострова з внесенням змін до статей 112, 133, 140 та розділу X «Автономна Республіка Крим» Конституції України».

Згідно з Рекомендаціями парламентських слухань від 22 вересня 2016 року, місто Севастополь має бути позбавлене в Основному Законі України спеціального статусу, включно з його віднесенням до окремо визначених адміністративно-територіальних одиниць. Крім того, зазначається в Рекомендаціях, «доцільно розглянути питання про зміну статусу Автономної Республіки Крим на Кримськотатарську Автономну Республіку».

Водночас пунктом другим Рекомендацій парламентських слухань передбачено затвердження нової редакції Конституції Автономної Республіки Крим, яка повністю виключатиме можливість реалізації негативних для територіальної цілісності України сценаріїв²⁶. Варто зауважити, що голосування у ВРУ за постанову про схвалення Рекомендацій парламентських слухань від 22 вересня 2016 року дуже гарно ілюструє ставлення українських політичних еліт у тому числі до питання зміни статусу АРК — жодного голосу «за» не дали проросійські фракція «Опозиційного блоку» та група «Воля народу».

²³ Звернення Президента з нагоди другої річниці початку спротиву російській окупації Криму, <http://www.president.gov.ua/news/zvernennya-prezidenta-shodo-drugoyi-richnici-pochatku-sproti-36799>

²⁴ Виступ Президента Петра Порошенка на урочистому засіданні Верховної Ради України з нагоди Дня Конституції, www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-petra-poroshenka-na-urochistomu-zasidanni-37473

²⁵ Постанова Верховної Ради України від 22 вересня 2016 року № 1602-VIII «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь: проблемні питання, шляхи, методи та способи», <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1602-19/print1477117803319649>

²⁶ Постанова Верховної Ради України від 22 вересня 2016 року № 1602-VIII «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь: проблемні питання, шляхи, методи та способи», <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1602-19/print1477117803319649>

4. КРИМСЬКОТАТАРСЬКА АВТОНОМІЯ: ВІД ГАСЕЛ ДО ДІЙ

Сучасна ініціатива створення кримсько-татарської автономії — як у позиції Президента, так і парламенту України, — стосується лише одного кримського регіону — Автономної Республіки Крим; у той самий час статус іншого регіону — міста Севастополь — у цьому контексті не згадується.

Щодо врегулювання статусу Севастополя у вищевказаних ініціативах Президента України і парламенту наявні певні відмінності. Згідно з Рекомендаціями парламентських слухань, схваленими постановою ВРУ 22 червня 2016 року, Севастополю пропонується надати ординарний статус українського міста: «місто Севастополь має бути позбавлене в Основному Законі України спеціального статусу, включно з його віднесенням до окремо визначених адміністративно-територіальних одиниць»²⁷.

У законопроекті про внесення змін до Конституції України, поданому Президентом України до ВРУ (реєстраційний номер 2217а), як і в чинній редакції Конституції України, зазначається, що статус Севастополя має визначатися окремим законом. Разом з тим, пропонувані президентським законопроектом зміни до статті 118 Конституції гласять: «виконав-

чу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюють префекти»²⁸. Це означає, що систему управління містом Севастополем Президент пропонує уніфікувати з системою державного управління в областях і районах.

Навчена недобрим досвідом окупації Кримського півострова 2014 року (і участі в цьому військовослужбовців ЧФ Росії, базованого у Севастополі), українська влада планує створити правові запобіжники загрозам національній безпеці. Зрозуміло, що президентський підхід до визначення статусу Севастополя є більш «централізаційним» порівняно з парламентським: рекомендації вищезгаданих парламентських слухань щодо скасування у Конституції особливого статусу Севастополя означають запровадження у Севастополі системи місцевого самоврядування з виборним міським головою.

Згідно з внесеним Президентом проектом Конституції, Севастополь (як і Київ) втрачає де-факто статус регіону; регіонами є лише області і Автономна Республіка Крим. В умовах відсутності конституційних гарантій особливого статусу Севастополя та наявності інституту префекта закон про особливий статус Севастополя може закласти модель дуже тісного управлінського зв'язку міста з центральною владою і обмежених форм місцевого самоврядування у Севастополі.

²⁷ Постанова Верховної Ради України від 22 вересня 2016 року № 1602-VIII «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь: проблемні питання, шляхи, методи та способи», <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1602-19/print1477117803319649>

²⁸ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), реєстр. № 2217а від 01.07.2015, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf35111=55812

Щодо моделі кримськотатарської автономії в АРК, то тут відкритих питань значно більше. Якщо брати до уваги президентський проект змін до Конституції України (щодо децентралізації) № 2217а, то він моделює достатньо обмежені адміністративні, управлінські можливості органів кримської автономії: у ньому відсутні зміни щодо повноважень органів влади України в частині кадрових рішень в органах влади АРК.

Це означає, що управлінська модель взаємовідносин центру і кримської автономії залишається тією ж (або дуже подібною), яку заклала Конституція 1996 року. Разом з тим, у районах (у тому числі районах Автономної Республіки Крим, яких там 14), згідно з проектом конституційних змін, запроваджується інститут префекта, який у свою чергу призначається на посаду та звільняється з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президентом України. Навіть при збереженні процедури погодження органами кримської автономії кандидатури префектів це означатиме дуже високий рівень керованості з боку центру (тим більше, що в АРК в умовах відсутності великих міст районний рівень відіграє ключову роль в управлінні). Нагадаємо також, що в логіці президентського проекту зберігається інститут територіальних органів ЦОВВ — ще один дуже потужний фактор підвищення керованості території.

До цього ж додамо, що майбутній владі АРК (чи Кримськотатарської автономної республіки), згідно з президентським проектом внесення змін до Конституції України, довелося б прийняти й інші управлінські нововведення:

1) суттєве розширення повноважень територіальних громад, районних рад і створення виконавчих органів районних рад, які не мають прямого підпорядкування органам автономії;

2) розширення впливу центральної влади на систему місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим. Згідно з пропонуваними змінами до статті 144 Конституції України, префект володіє правом зупиняти (з одночасним зверненням до суду) дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України, а Президент України «у разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці» зупиняє дію відповідно акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. Відповідно до своїх повноважень, тимчасовий державний уповноважений «спрямовує та організовує діяльність відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування громади, виконавчого комітету районної ради»²⁹.

Зважаючи, що у публічних заявах Президента України П. Порошенка не міститься інших ініціатив щодо зміни управлінської моделі організації влади у кримській автономії, можна припустити, що збереження саме такої моделі є визначальним у баченні цього вищого інституту влади.

Доокупаційна державницька «яловість» української присутності на території Кримського півострова (коли відкриття української школи ставало політичною подією) в умовах реінтеграції неможлива; реінтеграція означатиме дуже активну і дієву українську політику в Криму, і новий статус кримської автономії мусить це відобразити. В процесі зміни статусу

²⁹ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), рес-стр. № 2217а від 01.07.2015, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf35111=55812

автономії українська влада змушена буде враховувати не лише потужний суспільний опір російської більшості на Кримському півострові, а й несприйняття цієї ідеї в середовищі українських політичних еліт (адже чверть населення автономії — українці).

Нагадаємо, ще до анексії Криму і російсько-української війни партія «Свобода» виступала за ліквідацію кримської автономії і створення на її основі ще однієї української області³⁰. Та й під час обговорення в парламенті ідеї кримськотатарської автономії мала своїх прихильників позиція, висловлена народним депутатом від «Батьківщини» Ю. Одарченком: «Я висловлюю дуже серйозний сумнів, що потрібно записувати в Рекомендації Президенту України розглянути питання зміни статусу Автономної Республіки Крим на Кримськотатарську Автономну Республіку... Я хочу вам нагадати, що в Криму проживає 26 відсотків українського населення, і для них дуже важливо чути, які посили дає Україна про можливе майбутнє українців. Я з великою повагою до кримськотатарського населення, до народу, який страждає і сьогодні поневолений, але мені хочеться, щоб у наших Рекомендаціях ми приймали виважені рішення, які не будуть... ну, такими, знаєте, верхоглядними»³¹.

На сьогодні свій варіант Кримськотатарської Автономної Республіки України запропонував громадський сектор, зокрема можна говорити про модель, розроблену Фондом «Майдан закордонних справ» та Інститутом Чорноморських Стратегічних Досліджень³². Проте

ключова новела, запропонована Майданом закордонних справ, — формування представницького органу автономії (Курультая КТАРУ) з дуже високим рівнем квотування для представників кримськотатарського народу. Щодо інших елементів автономії, то проект Фонду «Майдан закордонних справ» та Інституту Чорноморських Стратегічних Досліджень містить (вірніше, повторює) положення чинних нормативно-правових актів України про адміністративно-територіальну автономію, насамперед щодо погодження органами КТАРУ призначення і звільнення керівників територіальних органів ЦОВВ у кримській автономії.

До речі, питання території кримськотатарської автономії у складі України нещодавно отримало нове звучання. У низці заяв і ініціатив кримськотатарських активістів сформувався бачення необхідності долучення до кримськотатарської автономії території Генічеського району Херсонської області. На сьогодні, за оцінками експертів, на Херсонщині проживає близько 10 тисяч кримських татар, з них у Генічеському районі — близько 8 тисяч³³.

В одному з інтерв'ю у жовтні 2015 року Рефат Чубаров зазначав, що це ідея, яку він почерпнув від деяких «експертів Майдану». На думку Р. Чубарова, створення автономного утворення на території Херсонської області мало б стати управлінським майданчиком кримських татар до повернення Криму: «Для реалізації стратегії повернення Криму... необхідно мати вибудовану систему управління всією цією діяльністю. Передбачалося, що

³⁰ <https://tsn.ua/ukrayina/svoboda-vimagaye-provesti-referendum-pro-skasuvannya-avtonomiyi-krimu.html>

³¹ Стенограма засідання ВРУ від 7 вересня 2016 року, <http://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6289.html>

³² Проект Конституції Кримськотатарської Автономної Республіки України, підготовлений Фондом «Майдан закордонних справ» та Ін-

ститутом Чорноморських Стратегічних Досліджень, <http://www.mfaua.org/uk/publications/konstytutsiia-krmyskotatarskoj-avtonomnoi-respubliki-ukraini>

³³ На Херсонщині влада виділила 18 тис. земельних ділянок для кримських татар, http://ipress.ua/news/na_hersonshchyni_vlada_vydilyla_18_tys_zemelnyh_dilyanok_dlya_krymskyh_tatar_65037.html

це має бути, скажімо, відновлення роботи Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, у нас же в Конституції зберігся цей орган. Прокуратури, МВС, СБУ — вони зараз якраз відновлюються. І має бути якийсь майданчик, де вони повинні зосередитися. І тому говорили про особливий статус деяких районів, які прилягають до Криму. Простіше кажучи, межі адміністративного утворення «Автономна Республіка Крим» розширюються на кілька районів до того моменту, поки вирішується питання, пов'язане з деокупацією, з поверненням Криму»³⁴.

На ініціативу зі створення на території Херсонської області кримськотатарської національно-територіальної автономії була публічна реакція окупаційних органів; очевидно, вони вбачають у цьому загрозу відтоку кримських татар та створення на прикордонній території поза російською окупаційною юрисдикцією потужного джерела напруги.

Голова так званого держкомітету республіки у справах міжнаціональних відносин і депортованих громадян Заур Смірнов з цього приводу заявив: «Добитися таким чином відтоку кримських татар, які повністю інтегрувалися в російське співтовариство, з Криму лідерам Меджлісу не вдасться. При цьому не виключено, що створення в Херсонській області національно-територіальної автономії може спровокувати в регіоні міжнаціональний конфлікт»³⁵.

Українські політики не дали ще належної оцінки цій ініціативі, але можна прогнозувати, що вона буде неоднозначною, оскільки існує загрозливий досвід українського Придністров'я: цей регіон було приєднано до Молдовської автономії у складі України; після отримання Молдовою статусу союзної республіки Придністров'я опинилося поза межами України.

³⁴ Чубаров звернувся до Конституційної комісії з приводу утворення кримськотатарської автономії, https://ukr.lb.ua/news/2015/10/13/318378_chubarov_zvernuvsya_konstitutsijnoi.html

³⁵ «Провокація»: кримськотатарская автономия на Херсонщине напугала оккупантов, <http://khersonline.net/novosti/politika/76484-provokaciya-krymskotatarskaya-avtonomiya-nahersonschine-napugala-okkupantov.html>

Відсутність в українському суспільстві консолідованого бачення майбутнього Кримського півострова після деокупації показало і фокус-групове дослідження УНЦПД. Зокрема можна виділити три групи щодо ставлення до конституційної реформи в контексті статусу АР Крим:

- а) перша група — повністю підтримує створення Кримськотатарської національно-територіальної автономії. На їх думку, позитивні наслідки такого рішення — підтримка українських громадян на тимчасово окупованих територіях, зокрема тих, хто не сприйняв окупацію; забезпечення внутрішнього самовизначення кримськотатарського народу як корінного, що є одним із ключових положень політики деокупації;
- б) друга група вказувала, що не проти створення Кримськотатарської національно-територіальної автономії, але, на їх думку, імплементувати це буде надзвичайно складно і повернутися до цього питання можна буде тільки після деокупації;
- в) третя група виступила за незмінність статусу Криму. Така позиція ґрунтувалася на численних пересторогах стосовно використання цієї теми іншими національними меншинами країни, побоюванні створення прецеденту для «параду автономій»; на розумінні автономії як сценарію федералізації України, який трактується негативно. Крім того, опоненти Кримськотатарської національно-територіальної автономії говорили про незрозумілість реакції на це рішення з боку «слов'янської більшості» Криму. Водночас вони мало артикулювали змістовні пропозиції щодо цього питання.

Звіт за результатами фокус-груп «АР Крим у процесі конституційної реформи, питання статусу автономії, політичних змін, міжетнічних взаємин, забезпечення прав і свобод громадян», проведених експертами УНЦПД в 2016 році. Учасниками обговорень були лідери громадської думки Запоріжжя, Херсона та Львова.

<http://www.ucipr.org.ua/publicdocs/report%20crimea.pdf>

5. ПРОБЛЕМИ АВТОНОМІЙ В УНІТАРНИХ ДЕРЖАВАХ, СВІТОВИЙ ДОСВІД І УКРАЇНА

Які бувають автономії

Під автономним статусом певних територій зазвичай розуміють відносну правову, організаційну та фінансову самостійність таких територій, притому рівень повноважень територіальної (автономної) влади і їх розподіл з відповідними органами центральної влади можуть суттєво різнитися.

Хоча автономії бувають не тільки територіальними, а й екстериторіальними (національно-культурними або національно-персональними), надання певним групам населення різноманітних автономних прав, зокрема, в районах їх компактного проживання, вважається важливим засобом відвернення міжетнічних конфліктів і запобігання зростанню напруженості у відносинах між меншинами і більшістю³⁶. Важливими чинниками створення різноманітних автономій в унітарних державах є також бажання чи вимоги спільнот, які є меншинами у своїх країнах, здобути гарантовані можливості

збереження і подальшого розвитку власної етнокультурної ідентичності й уникнення асиміляції з більшістю. Хоча існують й інші підстави створення автономних субдержавних устроїв³⁷, для України найбільш значущим є досвід забезпечення таким шляхом потреб різних етнічних спільнот — особливо тих, що не мають власної державності чи етнічно спорідненої країни за межами країн свого постійного проживання.

У сьогоднішній Європі існують різні види автономій, кожна зі своєю історією і специфікою. Незважаючи на те, що територіальна й національно-культурна автономії призначені для того, щоб

- ✓ давати раду етнічному та культурному розмаїттю континенту,
- ✓ запобігати насильницьким етнополітичним конфліктам і
- ✓ зменшувати напруженість у відносинах «більшість-меншина» (у деяких випадках — «меншина-меншина»),

не існує єдиного, «універсального» засобу або механізму для вирішення і задоволення вимог меншин, особливо в етнічно гетерогенних країнах Центральної та Східної Європи (ЦСЄ). Як зазначив Віл Кимліка, відомий канадський дослідник і палкий прихильник надання меншинам максимальних прав, зокрема, колектив-

³⁶ Див.: Nordquist, Kjell-Åke (1998). *Autonomy as a Conflict Solving Mechanism*. В: Markku Suksi (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*. The Hague/London/Boston: Kluwer Law International, pp.59-77; *Minority Rights: The Key to Conflict Prevention* by Clive Baldwin, Chris Chapman and Zoë Gray. *Minority Rights Group International*, 2007, а також: Natalya Belitser and Serhiy Gerasymchuk (eds.), *Interethnic Relations, Minority rights, and Security Concerns: A Four-Country Perspective (Ukraine — Moldova — Romania — Hungary)*, Kyiv, 2008, 218 p., і посилання в цих роботах.

³⁷ Детальніше див.: Н.А. Мяловицька: Автономія: поняття, принципи, класифікація. 2012, <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63778/18-Mialovytska.pdf?sequence=1>.

них, «чи вимагає справедливість загальних правил для всіх, а чи диференційованих правил для різних груп — це має бути оцінено в конкретному контексті для кожного випадку, а не передбачитися заздалегідь»³⁸. Британський професор Стефан Вульф також наголошує на особливих індивідуальних обставинах, що визначають, які саме інституційні механізми необхідні. Він підкреслює, що їх успіх часто залежить від місцевих умов і тих, хто бере участь у їх реалізації, і що «...насамперед вони можуть сприяти запобіганню насильницьким етнічним конфліктам того типу, що ми його бачили так багато за останні півтора десятиліття по всій Європі»³⁹.

Як правило, територіальна автономія є стандартною практикою в тих випадках, де є значні за розміром національні групи, що перебувають у межах чітко визначеної історичної батьківщини або в регіоні їх компактного проживання⁴⁰. Одним з вельми поширених означень територіальної форми автономії є таке: «Устрій, спрямований на надання групі, яка відрізняється від більшості населення держави, але складає більшість у певному регіоні, засобів, за допомогою яких вона може виражати свою окрему самобутність»⁴¹. Часто, однак, підкреслюють, що «право на автономію визнає право меншин та спільнот корінних народів на здійснення значущого внутрішнього самовизначення і контролю над своїми справами у такий спосіб, який не

суперечить вищому суверенітету... держави»⁴².

Глибше бачення і належне розуміння взаємозв'язку між суверенітетом і цілісністю (демократичної) держави, з одного боку, і внутрішнім самовизначенням певних категорій меншин, у тому числі через територіальну автономію, з іншого, є ключовим питанням для багатьох етнічно гетерогенних держав. Особливо гостро ця проблема постає у країнах Центральної та Східної Європи, де такі вимоги, як правило, сприймаються з підозрою, як ознака або іредентистських, або сепаратистських намірів, спрямованих (у другому випадку) на створення власної незалежної держави⁴³. Це спостереження особливо актуальне у світлі прагнень кримських татар реалізувати своє право на внутрішнє самовизначення, уперше заявлене в резолюціях II Курултаю у червні 1991 року; сьогодні воно стає дедалі важливішим у контексті окупації і наступної миттєвої анексії Криму Російською Федерацією на початку 2014 року.

Різні моделі територіальних автономій

Найбільш вагомими автономними правами користуються, як правило, субдержавні одиниці в країнах федеративного устрою (у США мають назву «штати», що в перекладі з англійської збігається з поняттям «держави», в Канаді та низці європейських країн — «провінції»,

³⁸ Kymlicka, W. (1999). Comments on Shachar and Spinner-Halev: An Update from the Multiculturalism Wars, Christian Joppke and Steven Lukes (eds.), *Multicultural Questions* (Oxford, Oxford University Press).

³⁹ Europe's autonomy solutions, 21.01.2005, <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/europe/4196101.stm>.

⁴⁰ <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/europe/4196101.stm>.

⁴¹ Ruth Lapidot, (1996). *Autonomy — Flexible Solutions to Ethnic Conflicts* (Washington, United States Institute of Peace Press), p.33.

⁴² Hurst Hannum, (1990). *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights*. (Philadelphia, University of Pennsylvania Press), pp. 473 — 474.

⁴³ Детальніше див. у: Minorities, states and international security: The contribution of the Bolzano/Bozen Recommendations to managing the 'minority problem' by Petra Roter. У: *National Minorities in Inter-State Relations*. Francesco Palermo and Natalie Sabanadze (eds.), Leiden-Boston, 2011, pp. 45 — 61.

у Німеччині — «землі», в колишніх Радянському Союзі та Югославії — «республіки», в сучасній РФ — «федеральні округи» як «суб'єкти федерації», до складу яких можуть також входити і національні республіки). Але наявність територіальних автономій не є властивістю виключно федеративних держав; існує низка прикладів створення автономій в країнах, які вважаються унітарними, але насправді, згідно з класифікацією Стефана Вульфа, є різного роду проміжними формами між федераціями і суто унітарними державами («асиметричний» або «псевдофедералізм», *federacy*)⁴⁴.

Ці терміни характеризують доволі поширені, але недостатньо відомі в Україні державні 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 федеративних державах, натомість повноваження інших такі ж, що й у територіальних одиниць унітарних країн. Як правило, існування таких автономій гарантовано конституцією; інколи територіальні автономні одиниці походять від колишніх колоній або є батьківщиною етнічної групи, що відрізняється від решти населення країни. Деякі автономні субдержавні одиниці можуть мати спеціальний статус у міжнародних відносинах.

Найвідоміші приклади — Гренландія і Фарерські острови (Данія), Аландські острови (Фінляндія), Південний Тіроль (Італія), Каталонія, Країна Басків (Іспанія), Гагаузія (Республіка Молдова); серед ін-

ших 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 прибутковими саме унітарним державам.

Приклади самоврядних (автономних) територій в європейських країнах

Данія

Мабуть, одним з найбільш яскравих і цікавих для України прикладів наявності територіальних автономій з високим рівнем самоврядування є Королівство Данія. Його територія поділена на 5 «звичайних» регіонів, але до складу Данії входять також дві колишні колонії зі спеціальним автономним статусом (*home rule*): це Фарерські острови, які отримали такий статус у 1948 році, і Гренландія, що є де-факто територіальною автономією корінного народу інуїтів (етнонім корінного народу; складає близько 90% населення, інколи інуїтів некоректно називають ескімосами).

Данська колонія (з 1775 року) Гренландія стала данською провінцією у 1953 році, а у 1979-му отримала статус самоврядної території з власним парламентом і урядом, які контролювали питання охорони здоров'я, освіти, а також соціальну сферу. У 1985 році, коли Данія вступила до Європейської Економічної Співдружності (попередник ЄС), Гренландія не приєдналася до цього об'єднання з метою зберег-

⁴⁴ 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>.

ти контроль над рибальством у власних територіальних водах.

25 листопада 2008 року у Гренландії відбувся референдум, внаслідок якого ця автономія отримала ще більше повноважень. Хоча цей референдум і не був юридично зобов'язуючим (non-binding), його результати було схвалено й підтримано данським парламентом. Починаючи з 21 червня 2009 року (Національний день Гренландії, 30-та річниця започаткування автономії), Гренландії були надані додаткові повноваження у 30-ти сферах, включно з поліцією, системою правосуддя і охороною узбережжя. До того ж гренландська мова стала єдиною офіційною мовою автономної території.

Безпека і закордонні справи і досі є компетенцією центрального уряду, але обидві автономії мають право безпосередньої участі у роботі деяких міждержавних організацій — таких, як Північна Рада (Nordic Council) і Північний Інвестиційний Банк. Дія більшості данських законів не розповсюджується на автономні території; кожна з цих автономій має гарантоване представництво у центральному парламенті (по два депутати).

Італія

Згідно з конституційним устроєм, Італія є дуже децентралізованою країною, проте офіційно не федеративною, а радше «поліцентричною»; вона була першою країною, що вдалася до експерименту з асиметричною децентралізацією. Після Другої світової війни впровадження високого рівня регіонального самоврядування було неминучим принаймні на п'яти територіях, з яких найбільш відомими є Трентіно — Південний Тіроль і два південних острови — Сицилія та Сардинія. У пошуках «третього шляху» між федеральним та унітарним устроями було здійснено регіоналізацію всієї кра-

їни, хоча рівень повноважень решти територіально-адміністративних одиниць нижчий, ніж у зазначених п'яти⁴⁵.

Цікавим прикладом успіху територіальної автономії є Південний Тіроль. Ця провінція Італії, що має Австрію в якості країни походження, була спершу створена для відвернення сепаратистського конфлікту шляхом гарантованого захисту мовних та культурних прав південних тірольців — «титильної» німецькомовної більшості. З ними співіснують дві інші мовні групи: італійці і ще одна дуже маленька, що складається з мовців ладін і сягає тільки 4% від усього населення. Пройшовши в ХХ столітті через важкий і болісний період світових війн, окупації, анексії та агресивного сепаратизму, відзначеного в певний період актами тероризму⁴⁶, сьогодні ця територія має високий рівень самоврядування, власний парламент, уряд і президента; вона визнається як «історія успіху», що може слугувати моделлю для врегулювання міжетнічних суперечок і захисту мовних меншин⁴⁷.

Звернімося коротко до процесу, за допомогою якого було врегульовано конфлікт. Слід зазначити, що він ґрунтувався на Угоді Грубера-де Гаспері 1946 року

⁴⁵ Детальніше див. у дослідженні: BilanciaP., PalermoF., PorchiaO. . The European fitness of Italian Regions // Perspectives on Federalism, Vol. 2, issue 2, 2010.P.123 — 174.

⁴⁶ Терористичні акти були скоєні організацією BAS (Комітет звільнення Південного Тіролю); якщо спершу вони були націлені тільки на громадські будівлі та фашистські пам'ятники, то друга хвиля призвела до людських жертв (15 італійських військовослужбовців, двоє цивільних осіб і четверо терористів).

⁴⁷ Детальніше див.: The South Tyrol Autonomy: A Short Introduction by Antony Alcock. University of Ulster, Northern Ireland, County Londonderry, Bozen/Bolzano, May 2001, <http://www.provinz.bz.it/en/downloads/South-Tyrol-Autonomy.pdf>; а також South Tyrol: A Minority Conflict of the Twentieth Century by Rolf Steininger. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 2003.

про заснування принципу самоврядування Південного Тіролю. Ця двостороння угода була додатком до мирного договору між Італією та союзниками наприкінці Другої світової війни. Після періоду початкового невдоволення станом її реалізації, статус автономії для провінції, проголошений Італією 1972 року, став утіленням фактичного виконання Італією зобов'язань, взятих за вищезазначеною угодою. Можна вважати, що суперечку між Австрією та Італією за Південний Тіроль було остаточно вирішено 1992 року, коли Австрія оприлюднила Декларацію про врегулювання конфлікту. Випадок Південного Тіролю також являє собою цікавий приклад механізму розподілу повноважень, який добре функціонує. У ньому чітко визначені ексклюзивні компетенції держави й ті, які розподіляються між державою та регіоном (так звані паралельні або спільні компетенції). Усі інші галузі політики, які не були спеціально зарезервовані для центру, автоматично переходять до сфери повноважень регіональних законодавчих органів. Мало того, санкція Риму більше не потрібна для затвердження законів провінції, і це спонукає законодавців Південного Тіролю до ще більшої політичної відповідальності.

Важлива особливість автономії Південного Тіролю полягає в тому, що його статус гарантовано на міжнародному рівні; це закріплено у статті 2 переглянутого конституційного закону. Це означає, що автономія Південного Тіролю не може бути звужена або ставитися під сумнів в односторонньому порядку. Особливий інтерес (у контексті проблем Криму) становлять механізми, що забезпечують гарантоване представництво всіх трьох мовних груп в інститутах влади — зокрема, в парламенті, уряді та всіх державних органах, що діють у провінції (за винятком Міністерства оборони та поліції). Слід також зазначити, що кожна особа,

зайнята в державних службах, має бути двомовною, і це перевіряється шляхом мовних іспитів, по складанні яких видається сертифікат. Його пред'явлення є обов'язковим для новобранців на службу та для просування по службі або переведення на іншу посаду чи в іншу організацію. Така вимога поширюється на всіх працівників, від водіїв до директорів та керівників департаментів, при цьому застосовується принцип «чим вища посада, тим складніший іспит».

Південний Тіроль іноді називають «автономією для всіх», маючи на увазі, що в цій динамічній автономії усі три мовні групи мають свою частку представництва в уряді та адміністрації свого краю і мають пріоритетний доступ до працевлаштування. Їхні мови підтримуються таким чином, щоб максимально збільшити їх використання у повсякденному житті. Така відкритість породила у членів трьох груп відчуття, що автономія належить їм усім, і дедалі більше усвідомлення, що кожен може зробити свій внесок у життя провінції. Мало того, індивідуальні права кожного громадянина, що проживає в цій провінції, також надійно захищені⁴⁸.

Фінляндія

Більш специфічним і певною мірою унікальним випадком територіальної автономії для меншинної групи є Аландські острови. Слід зазначити, що, на відміну від Південного Тіролю, ця територіальна автономія була призначена для забезпечення найвищого рівня захисту не всіх груп, а для гарантованого збереження мовної та культурної ідентичності шведськомовної більшості населення. Автономний статус Аландських островів має міжнародні гарантії і вважається вдалим прикладом розв'язання гострого сепара-

⁴⁸ <http://www.provinz.bz.it/en/downloads/South-Tyrol-Autonomy.pdf>.

тистського і міждержавного конфлікту між Швецією і Фінляндією, що стався після Першої світової війни і розпаду Російської імперії. Попри всю свою унікальність і специфічність, історія Аландської автономії, її динаміка і сучасні тенденції заслуговують на більш детальний розгляд.

Історично населення Аландів складалося майже виключно з етнічних шведів; після невдалих спроб відокремитися від Фінляндії і приєднатися до Швеції у 20-х роках минулого століття вони поступово виробили окрему «аландську ідентичність». За низкою ознак і відповідно до власної самоідентифікації, аландці не вважають себе частиною шведськомовного населення (материкової) Фінляндії чи членами «шведської національної меншини»; на відміну від шведськомовних жителів решти Фінляндії, аландцям значно менш притаманне відчуття належності до спільної «громадянської» або «політичної» (фінської) нації.

Аландські острови і Фінляндія входили до складу Швеції впродовж 600 років, причому не в статусі колонії або особливого регіону, аж до 1809 року, коли росіяни захопили Аланди й решту Фінляндії. Згодом, 1917 року, після розпаду Російської імперії, Фінляндія здобула незалежність, і на Аландах виник сильний рух за возз'єднання зі Швецією. 90% населення Аландів підписали клопотання про возз'єднання вперше у 1917 році, а потім у 1919-му; у відповідь на ці події 1920 року парламент Фінляндії ухвалив закон про надання Аландським островам автономії. Після того, як аландці відмовилися її прийняти, питання про статус Аландських островів було винесено на розгляд Ліги Націй (попередниці ООН).

Рада Ліги Націй у червні 1921 року ухвалила рішення визнати фінський суверенітет над Аландами за умови, однак, гарантій їх автономії та демілітаризації.

По кількох днях після цього рішення Фінляндія підписала Акт про врегулювання на Аландських островах зі Швецією, погодившись таким чином захищати мову, культуру і місцеві традиції Аландів. Угоду було затверджено Радою Ліги Націй; демілітаризацію було визнано одним із ключових елементів процесу врегулювання. Таке рішення сприяло підвищенню стабільності не тільки на Аландських островах, але й у Балтійському регіоні в цілому.

Слід зазначити, що Аландська автономія є не тільки «історією успіху» в багатьох аспектах, але й динамічним процесом, а також важливою ілюстрацією поступового, поетапного підходу до розробки дедалі більш деталізованих рішень щодо низки конкретних питань через широке обговорення й ретельний розгляд зацікавленими сторонами. Наприклад, в Акт про автономію Аландів, вперше ухвалений 16 серпня 1991 року (Акт 1991/1144), були внесені поправки 31 грудня 1994 року (Закон 1994/1556), потім — поправки від 12 липня 1996 року (1996/520), 28 січня 2000 року (2000/75) та 30 січня 2004 року (2004/68).

Акт про автономію передбачає, що регіональне громадянство є необхідною умовою для володіння землею та ведення бізнесу; такі можливості мають виключно особи, які постійно проживають на Аландах. Регіональне громадянство необхідне також для отримання права голосувати на місцевих парламентських виборах.

Провінція Аландські острови має певний вплив на міжнародні угоди, хоча зовнішня політика є прерогативою центрального уряду. Наприклад, відповідно до закону про автономію Аландів, згода парламенту Аландів є обов'язковою умовою для підписання міжнародних угод, які зачіпають внутрішні повноваження провінції; це положення означає, напри-

клад, що позицію Аландського парламенту треба було враховувати під час вирішення питання про приєднання у 1995 році до Європейського Союзу разом із Фінляндією. Провінція також бере участь у Північному Співробітництві, яке є непересічним прикладом прикордонного співробітництва, що дозволяє північним самоврядним регіонам брати в ньому участь на більш-менш тих самих умовах, що й суверенним державам⁴⁹.

Тим не менше, рівень самоврядування (автономії) Аландських островів не слід переоцінювати. Наприклад, Делегація Аландів, яка слугує посередником між центральним урядом і урядом Аландів, контролює, як використовуються владні повноваження провінції, коли ухвалюється провінційне законодавство. Наглядові функції здійснюють також Верховний суд і, зрештою, Президент республіки. Президент Фінляндії може анулювати провінційний законодавчий акт повністю або частково. Це відбувається, якщо буде вирішено, що Парламент провінції перевищив свої законодавчі повноваження або що акт стосується внутрішньої чи зовнішньої безпеки країни. Деякі актуальні питання, пов'язані із законодавством провінції, демонструють, що розмежування владних повноважень у провінції є доволі складним питанням. Верховний суд Фінляндії є також Верховним судом для Аландів, і Президент Республіки може запитати висновок Верховного суду, перш ніж ухвалити власне рішення.

Важливо зазначити, що величезний вплив на аландську ситуацію мало приєднання Фінляндії до ЄС і наступне створення Шенгенської зони. Це фактично зліквідувало всі бар'єри між Швецією — історичною батьківщиною аландців — та жителями Аландських островів. Згідно з оцінками фінських та аландських екс-

пертів і високопосадовців, ідентичність населення островів дедалі більше наближається до шведської, а місцевий сепаратизм просто втрачає будь-який сенс, про що свідчать результати регулярних соціологічних досліджень. Тому можна прогнозувати, що з часом окрема регіональна аландська ідентичність поступово зникатиме внаслідок відсутності потреб і причин її подальшого збереження.

Треба зауважити, що суттєвими автономними правами наділений також і корінний народ Фінляндії — саамі. Він має свій репрезентативний орган, Парламент Саамі, започаткований у 1973 році. Статус цієї інституції був підсилений Законодавчим Актом 1995 року, а пізніше й новою Конституцією (1999). Згідно з нормами, закладеними у її новій версії, *«Саамі як корінний народ мають гарантоване Державою право на збереження і розвиток власної мови і культури»* з *«...на своїй території саамі користуються лінгвістичною та культурною автономією»*. Тобто, можна вважати, що у Фінляндії автономія саамі поєднує певні риси і територіальної, і національно-культурної.

Іспанія

В Іспанії, яка після падіння диктатури Франко стала монархією і водночас дуже децентралізованою державою, існує 17 автономних територіальних одиниць, але тільки три з них визначені як території з високим рівнем самоврядування для «публос» («народів» або «націй»), а саме — басків, каталонців та валенсійців. Ці групи історично проживають на тих територіях, де вони становлять більшість населення і є де-факто «титульними націями», що дало назви цим автономним утворенням (відповідно Країна Басків, Каталонія та Валенсія). Окрема етнокультурна і мовна ідентичність цих

⁴⁹ <http://finland.fi/Public/default.aspx?contentid=160122&nodeid=41800&culture=en-US>.

народів, жорстоко переслідувана за часів фашистського режиму, є серйозною проблемою та джерелом історичних і сучасних проблем сепаратизму, у випадку басків затьмареного терористичними формами боротьби⁵⁰.

Сполучене Королівство

Сполучене Королівство (СК) складається з Великобританії та Північної Ірландії; у свою чергу у Великобританії, крім англійців, на території Шотландії та в Уельсі компактно проживають кельтські народи з відмінною ідентичністю, історією та мовами. Хоча кельтські мови були майже повністю витіснені англійською — зокрема, в Республіці Ірландія і в Північній Ірландії СК, — після ратифікації Європейської хартії регіональних або міноритарних мов у 2001 році⁵¹ центральний уряд виділяє чималі кошти на відродження й збереження цих мов, у чому вже досягнуто певних успіхів.

Попри часткову або майже повну втрату власної мови, кельтські ідентичності виявилися напрочуд міцними: у кордонах Великобританії, після семи століть підкорення Уельсу, валлійці все ще вважають себе валлійцями, а шотландці залишаються шотландцями протягом понад трьох століть Акту про об'єднання з Англією (Акт Унії 1707 року)⁵². Тобто, незважаючи на тривалий історичний період співіснування, ці окремі ідентичності зберігалися і з часом посилювалися аж до намагань відокремитися. Такі процеси

набули динаміки після надання відповідним територіям більших прав; зокрема, велику роль відіграло рішення центрального уряду щодо створення у 1998 році власних парламентів у Шотландії та Уельсі. Це рішення Вестмінстера було практичним втіленням так званої «політики деволюції» (децентралізації) влади, яка не потребувала конституційного закріплення⁵³ і, за словами відомого політичного аналітика Джеремі Пакмена, була «*вигадана лейбористами заради зміцнення (Європейського Союзу)*»⁵⁴. Ситуація у Шотландії особливо загострилася після травневих регіональних виборів 2007 року, коли до влади прийшла Шотландська Національна Партія і головою уряду став її лідер Алекс Сальмонд.

Найвідомішим прикладом сучасної гострої сепаратистської кризи і разом з тим — вдалого політичного процесу розв'язання гострої сепаратистської кризи були події, що розгорталися після рішення шотландського парламенту стосовно проведення референдуму про незалежність, ухваленого у січні 2012 року; єдиним винесеним на нього питанням мало бути: «Чи ви погоджуєтеся з тим, що Шотландія має бути незалежною країною?». Після оприлюднення такого рішення почалися інтенсивні переговори між Единбургом і Вестмінстером⁵⁵, внас-

⁵⁰ Детальніше див.: Н. Беліцер: Регіональна ідентичність і регіональний сепаратизм у сучасній Європі. Січень 2013, <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/regionalna-identichnist-i-regionalnii-separatizm-u-suchasni-evropi>.

⁵¹ <http://eu.prostir.ua/library/240825.html>.

⁵² Детальніше див. у публікації; National identity vs European identity. 15 August 2009. <http://www.jcm.org.uk/blog/2009/08/national-identity-vs-european-identity/>.

⁵³ The reluctant dragon. Like Scotland, Wales is growing more independent from Westminster. Unlike Scotland, it isn't too happy about it. The Economist. 24 November 2012. <http://www.economist.com/news/britain/21567075-scotland-wales-growing-more-independent-westminster-unlike-scotland-it-isnt-too?iid=307&ah=5e80419d1bc9821ebe173f4f0f060a07>

⁵⁴ Paxman J. The English. A Portrait of a People. Penguin Books, London, 1999. P. 43 — 59.

⁵⁵ Scottish independence: More than just words. Alex Salmond announces the details of his longed-for referendum // The Economist. 28 January 2012. <http://www.economist.com/node/21543531>. Timeline: Scottish independence referendum // BBC. 14 October 2012 <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-19907675>; Black A. Scottish

лідок яких 15 жовтня 2012 року сторони досягли згоди: в Единбурзі була підписана Угода про проведення референдуму восени 2014 року. Як показали результати референдуму 18 вересня, більшість його учасників (55% проти 45%) проголосувала за те, щоб залишитися у складі СК⁵⁶.

Суттєве загострення відносин між Шотландією і Великобританією відбулося одразу ж після «доленосного» референдуму про вихід СК зі складу Європейського Союзу; як відомо, переважна більшість шотландців голосувала за те, щоб залишитись, у той час як загальнонаціональні результати засвідчили перемогу прихильників «Брекзїт». Перебіг подій свідчить про можливість проведення в Шотландії другого референдуму про незалежність з метою зберегти (або набутти) членство в ЄС⁵⁷.

Республіка Молдова

Що стосується гагаузької територіальної автономії в Республіці Молдова («Гагауз-Єрі»), її, як правило, називають унікальним для Центральної та Східної Європи і колишнього Радянського Сою-

зу прикладом новоствореної територіальної автономії для етнічної меншини. Вона заснована 1994 року відповідно до Закону про особливий правовий статус Гагаузії⁵⁸, після чого були внесені відповідні поправки до Конституції Республіки Молдова. Цей крок був високо оцінений міжнародною спільнотою як компроміс між центральною владою і бунтівною меншиною, яка погрожувала відокремленням. Закон 1994 року вважається міцним фундаментом для деескалації етнічної напруженості та надзвичайно важливим механізмом задоволення потреб гагаузької меншини в загальній структурі молдавської держави⁵⁹. Крім того, висловлена Венеціанською комісією позиція щодо гагаузької автономії проголошувала, що *«обсяг повноважень, наданих інституціям Гагаузької автономії, вражає»*⁶⁰.

Однак поглиблений аналіз правових норм, які визначають автономний статус територіальної одиниці Гагауз-Єрі та її повноваження, і фактичної реалізації цих норм на практиці показує, що внаслідок неусталеності демократичних інститутів та слабкої системи верховенства права функціонування саме цього режиму автономії є далеким від тієї моделі автоно-

independence: Cameron and Salmond strike referendum deal // BBC.15 October 2012. <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-19942638/>.

⁵⁶ Special Report: Scotland stays in UK, but Britain faces change by Alistair Smout, Kylie MacLellan and Kate Holton. EDINBURGH/LONDON Fri Sep 19, 2014, <http://www.reuters.com/article/2014/09/19/us-scotland-independence-journey-special-idUSKBN0HE19820140919>.

⁵⁷ Scotland knows what it wants with the EU, while Lindin seems still not to know. 24 December 2016, [https://www.ceps.eu/publications/scotland-knows-what-it-wants-eu-while-london-seems-still-not-know;Britain is sliding towards Scxit.Feb 18th 2017](https://www.ceps.eu/publications/scotland-knows-what-it-wants-eu-while-london-seems-still-not-know;Britain%20is%20sliding%20towards%20Scxit.Feb%2018th%202017) <http://www.economist.com/news/leaders/21717038-decision-leave-eu-appears-strengthen-case-scottish-independence-fact?cid=cust/ednew/n/bl/n/20170216n/owned/n/n/nw/n/n/n/8885810/n>.

⁵⁸ Закон № 344-XIII від 23 грудня 1994 року «Про особливий правовий статус Гагаузії», Monitorul Oficial al Republicii Moldova (14 лютого 1995 року).

⁵⁹ Див., наприклад, The Gagauz in Moldova and their Road to Autonomy by Paula Thompson, в: Magda Opalski (ed.), Managing Diversity in Plural Societies: Minorities, Migration and Nation-Building in Post-Communist Europe (Forum Eastern Europe, Ottawa, 1998), p. 275–322, а також Gagauzia and Moldova: Experiences in Power-Sharing by Pritt Jarve. У: Marc Weller and Barbara Metzger (eds.), Settling Self-determination Disputes: Complex Power-sharing in Theory and Practice (Brill, Leiden, 2008), pp. 307–344.

⁶⁰ Венеціанська комісія, Висновок щодо Закону про зміни та доповнення до Конституції Республіки Молдова, зокрема, стосовно статусу Гагаузії» № 191/2001, CDLAD (2002) 20, Страсбург, 21 серпня 2002 року.

мії, яка передбачена в установчих документах⁶¹. Крім того, населення гагаузької автономії і досі перебуває під сильним політичним та інформаційним впливом Росії, що призводить до спалахів сепаратизму, який до того ж підтримується і роздмухується керівництвом самопрого-

лошеної Придністровської Молдавської Республіки. Це суттєво ускладнює і повноцінну інтеграцію автономії в унітарну молдавську державу, і ефективну реалізацію потенційних можливостей, закладених у молдавському законодавстві.

⁶¹ Детальніше див.: Real and 'Virtual' Elements of Power Sharing in the Post-Soviet Space: the Case of the Gagauzian Autonomy by Oleh Protsyk and Valentina Rigamonti та посилання в цій роботі. JEMIE, Issue 1/2007, http://www.ecmi.de/jemie/download/1-2007_Protsyk_and_Rigamonti.pdf.

6. АВТОНОМІЇ ДЛЯ МЕНШИН І МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

Національні меншини

Легітимність і фактичне значення як автономій, так і федералізму породжують особливо палкі суперечки через історичну спадщину, зокрема теперішніх посттоталітарних держав Центральної та Східної Європи. Усі вони колись належали до однієї з кількох багатонаціональних імперій: Австро-Угорської, Османської або Російської. Розпад цих імперій і часто довільне прокладання нових державних кордонів переможцями двох світових війн, збройні конфлікти й наступні мирні договори спричинили етнічну неоднорідність населення в цій частині Європи і появу цілої низки національних меншин, які проживають на своїх історичних землях, але в межах змінених юрисдикцій та різних державних структур. Деякі з меншин, які раніше перебували під юрисдикцією колишніх імперій та нібито «федеральних» тоталітарних державних устроїв, зрештою здобули суверенітет і створили свої власні національні держави. У багатьох випадках люди однакового етнічного походження були розділені новими кордонами, утворюючи те, що зараз називається «тріадами», кожна з яких складається з країни походження (kin-state), спорідненої меншини (kin-minority) та країни проживання (host-state). У цьому контексті національні меншини, на відміну від корінних народів, як правило, є водночас категорією «споріднених меншин», тобто групами в країнах проживання, які мають спільне етнічне походження, культуру та мову

подібність тощо із більшістю у відповідних країнах походження. Різні механізми забезпечення їхніх прав у країнах проживання закріплені як у міжнародному, так і в національному праві.

Деякі держави Центральної та Східної Європи включили питання захисту споріднених меншин (або надання їм певних преференцій) у свої конституції. Наприклад, відповідно до статті 6 Конституції Угорщини (1989), *«Угорська Республіка несе відповідальність за долю угорців, які проживають за межами своїх кордонів, і повинна сприяти їхнім відносинам з Угорщиною і розвивати їх»*.

Стаття 7 Конституції Румунії (1991) встановлює, що *«Держава зобов'язана підтримувати зміцнення зв'язків з румунами, які проживають за кордоном, і повинна діяти відповідним чином задля збереження, розвитку та вираження їхньої етнічної, культурної, мовної та релігійної ідентичності при дотриманні законодавства держави, громадянами якої вони є»*.

Аналогічно стаття 12 Конституції України (1996) проголошує, що *«Україна dbaє про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави»*.

Ці конституційні положення згодом були доповнені національними законами, які віддзеркалювали позиції кожної країни й інтенсивність, з якою вона проводить ефективний захист своїх співвітчизників за кордоном. Найамбітніший угорський

«Статусний закон» (ухвалений 19 червня 2001 р.) спричинив резонанс у низці сусідніх країн і викликав особливо гострі негативні відгуки в Словаччині та Румунії. Внаслідок цього Європейська Комісія «Демократія через право» (Венеціанська комісія) провела комплексне дослідження сумісності «Акту про угорців, які проживають у сусідніх країнах» з європейськими стандартами, а також нормами й принципами сучасного державного міжнародного права, у тому числі порівняльне вивчення останніх тенденцій у європейському законодавстві, що стосуються преференцій для осіб, які належать до національних меншин та проживають за межами своєї країни походження. Після завершення дослідження цей документ став основним орієнтиром для тлумачення й реалізації державних політик, які стосуються етнічно споріднених громадян інших держав. Хоча одним з основних висновків Венеціанської комісії є те, що «відповідальність за захист меншин несуть насамперед країни їхнього проживання», також було визнано законне право держав походження надавати підтримку для задоволення культурних, освітніх та інших потреб споріднених меншин⁶².

Тим не менш, на відміну від розвитку стандартів забезпечення прав корінних народів, який призвів до офіційного визнання їх колективних прав, включаючи створення автономних устроїв як механізму 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 від 1993 року, але замість Додаткового протоколу Комітетом Міністрів Ради Європи 10 листопада 1994 року було затверджено Рамкову конвенцію про захист національних меншин, яка передбачає значно нижчий рівень захисту прав цієї категорії меншин.

Проте важливо відзначити, що у випадках укладення двосторонніх державних договорів, які містять посилання на вищезгадану рекомендацію ПАРЕ і ратифіковані обома парламентами, вона набуває характеру юридично зобов'язуючого документа. 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 (стаття 13(1)), укладеного у 1997 році і ратифікованого парламентами обох країн⁶³. Реалізація цих договорів є яскравою ілюстрацією того, як регулюються відносини в рамках вищевказаних «тріад» — споріднена меншина/країна походження/країна проживання, і як дотримуються права відповідних меншин.

⁶² Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State adopted by the Venice Commission at its 48th Plenary Meeting, Venice, 19 — 20 October 2001. Детальніше див. у: Natalya Belitser and Serhiy Gerasymchuk (eds.), *Interethnic Relations, Minority rights, and Security Concerns: A Four-Country Perspective (Ukraine — Moldova — Romania — Hungary)*, Kyiv, 2008, pp. 143 — 157.

⁶³ Див., наприклад, *Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority Protection?* by Kinga Gal. ECMI Working Paper # 4, May 1999. Див. також: Natalya Belitser and Serhiy Gerasymchuk (eds.), *Interethnic Relations, Minority rights, and Security Concerns: A Four-Country Perspective (Ukraine — Moldova — Romania — Hungary)*, Kyiv, 2008.

Таким чином, на сьогодні не існує жодного міжнародного документа, яким були б визнані колективні права національних меншин — зокрема на створення територіальних автономій. Тому всі посилання на якісь норми міжнародного права, що начебто є підставою для надання національним меншинам права на територіальну автономію, не відповідають дійсності. Відповідно, заяви окремих речників від імені начебто певних національних меншин стосовно порушення Україною норм власного і міжнародного права (у відповідь на пропозиції про створення кримськотатарської національно-територіальної автономії) є відвертими політичними маніпуляціями і спекуляціями, і дарма в них не згадується жодних конкретних норм чи документів. В якості прикладу можна навести твердження директорки Центру національних меншин Яніни Салміної: *«Государство регулярно и грубо нарушает не только собственное законодательство и Конституцию в этой сфере, но и международные правовые акты»*⁶⁴.

Проте в чинному законі про національні меншини в Україні (№ 2494-ХІІ) 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, сповідування 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, але суспільний

розголос внаслідок таких заяв і закликів зумовлює потребу чіткіше з'ясувати відмінність територіальних автономій від національно-культурних. За словами відомого норвезького дослідника Асбйорна Ейде, *«територіальна автономія... встановлює кордони на землі; культурні кордони існують переважно в людській свідомості...»*⁶⁵.

«Класична» концепція національно-культурної автономії (НКА) і спроби її реалізації⁶⁶

Наприкінці дев'ятнадцятого та на початку двадцятого століть концепцію культурної автономії для етнічних меншин розробили лідери інтелектуальної та політичної школи австрійських марксистів часів занепаду Австро-Угорської імперії. Вперше її сформулював у 1886 році ліберал Адольф Фішерхоф; 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»

⁶⁴ Венгерская община в Украине предложила заключить договор с Кабмином, 06 октября

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Детальніше див.: Наталя Беліцер. Кримські татари як корінний народ: історія питання і сучасні реалії. Київ, 2017, 120 стор.

культурні автономії могли також створювати власні законодавчі, адміністративні й виконавчі інституції.

Перевага такої концепції над моделями суто територіальних автономних устроїв полягала у тому, що створення територіальних автономій не виключає ні досить довільного встановлення автономних кордонів, ані домінування етнічної більшості певного регіону 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 від 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 уможливлювали 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 обмеженими⁶⁷. 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 року, але з цілком зрозумілих причин вони не були доведені до кінцевої мети.

⁶⁷ 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 року стосовно права на екстериторіальну автономію для цих трьох меншин, а також інших національних груп чисельністю не менш ніж 10000 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 документах⁶⁸.

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 році закон про національно-культурну автономію.

⁶⁸ 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.

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 Чорногорії⁶⁹.

Російська версія НКА

Безумовно, важливим питанням у контексті сучасної ситуації в Україні, в першу чергу в Криму як її анексованій частині, є сутність і сенс створення національно-культурних автономій у Російській Федерації, практику яких наразі намагаються розповсюдити на окуповану територію.

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 наявних чи потенційних сепаратистських рухів. Результатом розвитку подібних тенденцій були розробка й подальше ухвалення 17 червня 1996 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

⁶⁹ Див.: Правові засади національно-культурних автономій національних меншин за законодавством зарубіжних країн, 2014-10-25, http://yurincom.com/ru/yuridichnyi_visnyk_ukrainy/overview/?id=806.

Осіпов, відомий російський дослідник, правозахисник, член Правозахисного Центру «Меморіал», вважає, що в Москві, так само як і на решті території Російської Федерації, етнічні культурні асоціації та автономії дорівнюють «клубам за інтересами» деяких інтелектуалів з етнічних груп, які складають лише незначну частку тих, кого вони нібито представляють. Що всі балачки про зорганізовані та структуровані етнічні спільноти, чії стосунки з державою начебто таким чином «врегульовані», є всього лише вигадкою. Сам російський закон про НКА він називає «великим обманом»⁷⁰. Навпаки, доволі позитивно оцінив цю модель Ефраїм Німні, який стверджує, що вона надала національним спільнотам Росії досить значущу екстериторіальну автономію⁷¹.

Крім Осіпова, ґрунтовні дослідження проблем національно-культурної автономії у сучасній Росії були здійснені Біллом Баурінгом та Нікі Тороде з Великобританії⁷². Головними вадами моделі національно-культурної автономії Росії визнані її загальний, декларативний характер; жорстка, ієрархічна й надзвичайно забюрократизована процедура створення і реєстрації тих організацій, які бажать набути статусу НКА (національно-куль-

турні 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 НКА⁷³, притому значна їх 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»*⁷⁴. Тобто офіційно визнано, 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: забезпечення соціально-політичних прав етнокультурних меншин, зокрема, представництва (на різних адміністративних рівнях) усієї етнічної

⁷⁰ Осіпов А.Г. Национально-культурная автономия в России: идея и реализация. 2004, <http://www.igpi.ru/info/people/osipov/1198611882.html>

⁷¹ 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.

⁷² Bowring, Bill. *Austro-Marxism's Last Laugh?: The Struggle for Recognition of National Cultural Autonomy for Rossians 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 «Періодичні автономії для етнічних меншин» 12-17 червня 2003 року, Уппсала, Швеція.

⁷³ <http://to15.minjust.ru/ru/print/79250>.

⁷⁴ <http://base.garant.ru/135765/1/>.

спільноти шляхом виборів нею власних рад, які набувають таким чином повноваження вести від імені цієї національної групи переговори з урядовими структурами й захищати права та інтереси членів відповідної меншини. Без цього стрижневого положення про демократично обрані репрезентативні органи як форму 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 внутрішньогрупових суперечок, а й зростання напруження у міжетнічних відносинах.

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, і 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 категорії «раніше депортованих народів»⁷⁵. 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 Криму⁷⁶. 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 його 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 іншого, 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 відсотків⁷⁷.

⁷⁵ Звернімо увагу, що «депортованих народів», окрім кримськотатарського, в Криму не існує; депортовані були частки цих народів, за сучасною термінологією — національні меншини, в той час як болгарський, вірменський, грецький та німецький народи продовжували існувати в кордонах своїх національних держав.

⁷⁶ Див. <http://ru.krymr.com/content/news/27602976.html>.

⁷⁷ Russian Occupation Pressuring Crimean Tatars by Offering Aid to Other Deported Peoples by Paul Goble, Window on Eurasia, April 21, 2015, <http://>

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 жовтня 2016 року) групу політиків, вчених і бізнесменів з Німеччини, а також Норвегії⁷⁸. Не менш активну роботу за визнання «російської належності Криму» проводить, зокрема на території Болгарії, болгарська національно-культурна автономія Криму⁷⁹. 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-

windowoneurasia2.blogspot.com/2015/04/russian-occupation-pressuring-crimean.html.

⁷⁸ <http://ncrim.ru/news/view/24-10-2016-deputy-i-biznesmeny-iz-germanii-i-norvegii-pribyli-na-dni-nemetskoj-kulturny-v-krym-24-oktyabrya-2016-goda>.

⁷⁹ Див. «Болгары выпустили журнал, полностью посвященный Крыму», <http://ncrim.ru/news/view/09-10-2016-v-bolgarii-izdali-jurnal-kotoryy-polnostyu-posvyashchenny-krymu>.

21 травня 2016 року Національний з'їзд караїмів-тюрків і ухвалила резолюцію, у пункті 4 якої сказано про необхідність *«признання кримських караїмов коренним малочисленным народом Российской Федерации»*⁸⁰. 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, в Криму залишалось 204 особи) наразі відсутня.

На завершення можна зауважити, що навіть за умови найповнішої реалізації концепту національно-культурної автономії вона не здатна вирішити усі проблеми, що постійно постають і поставатимуть перед кримськотатарським народом — нацією, 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 кримськотатарської 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. **Притому важливо зауважити, що головний сенс концепції національно-культурних (національно-персональних) автономій, на відміну від автономій територіальних, полягає у наданні певних прав членам етнічних меншин не тільки в місцях компактного проживання, а й у всій країні.**

Отже, тепер на часі наповнення теоретичного концепту кримськотатарської 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. Що не виключає застосування окремих елементів національно-культурної автономії, яка надаватиме права корінного народу не тільки кримським татарам, які мешкають на території Криму, але й тим, хто проживає в інших регіонах України, в тому числі не в компактних поселеннях, а дисперсно. Така модель набуває суттєвої актуальності через появу тисяч кримських татар, які змушені були виїхати з окупованого Криму на «материкову» Україну внаслідок переслідувань і репресій, перетворившись таким чином на внутрішньо переміщених осіб.

⁸⁰ Про цю та інші події див. на сайті кримських караїмів <http://karai.crimea.ua/>.

7. КОРИННІ НАРОДИ: АВТОНОМІЯ ЯК МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА САМОВИЗНАЧЕННЯ

Важливо відзначити, що певні автохтонні спільноти — в першу чергу, за сучасним визначенням, «корінні народи», — проживають на своїй батьківщині й іноді зберігають спогади про власну державність в історичному минулому. Але, на відміну від національних меншин, вони не мають жодної іншої етнічно спорідненої країни і тому перебувають у значно менш сприятливому становищі, ніж «класичні» або «традиційні» національні меншини.

Зрозуміло, що такі спільноти (раніше, до ухвалення ООН Декларації про права корінних народів у 2007 році, їх називали також «субдержавними націями» за термінологією Віла Кимліка⁸¹, або «корінними меншинами» за Стефаном Вульфом⁸²) потребують вищого рівня захисту їхньої унікальної етнокультурної ідентичності на національному рівні — у тому числі через створення автономних територій.

В українському контексті саме такою є ситуація кримських татар. Це відзначала, зокрема, Європейська комісія проти расизму та нетерпимості (ЄКРН). Так, згадується, що в статті 11 Конституції України сказано, що держава сприяє розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної

ідентичності всіх національних меншин та корінних народів України, і що права корінних народів і національних меншин визначаються виключно законами України (стаття 92(1)(3)). Проте у звіті зауважено, що Конституція не визначає ані які саме групи належать до корінних народів, ані якими саме правами вони можуть користуватися. У зв'язку з цим згадується розроблений законопроект про статус кримських татар в Україні, відповідно до якого вони мають бути визнані корінним народом, але на який не було офіційної реакції з боку владних структур України (параграф 88). Жодних спеціальних положень стосовно кримських татар немає і в законі про національні меншини 1992 року.

Більше того, наголошується, що за відсутності етнічно спорідненої держави (kin-state) кримські татари позбавлені тих можливостей отримувати зовнішню допомогу, які, згідно зі статтею 15 цього закону, мають представники національних меншин; немає також можливості скористатися навчанням в етнічно споріднених країнах, передбаченої статтею 7 Закону про національні меншини: «...за відсутності спорідненої держави, вони не мають доступу до переваг, доступних для меншин, які можуть отримати допомогу... з їхніх країн походження... так само вони не можуть скористатись спеціальними можливостями щодо освітніх та культурних навчань за кордоном... Кримські татари неминуче перебувають

⁸¹ Multiculturalism and Minority Rights: West and East by Will Kymlicka. J E M I E (Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe), випуск 4/2002. Див. також Kymlicka, W. and Opalski, M. (eds) (2001). Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe. Oxford: Oxford University Press.

⁸² Beyond Ethnic Politics in Central and Eastern Europe by Stefan Wolff. J E M I E, випуск 4/2002.

у менш сприятливому положенні, ніж інші національні/етнічні меншини...»⁸³.

Комітет ООН з ліквідації расової дискримінації (КЛРД) у звіті по Україні, оприлюдненому 14 вересня 2011 року⁸⁴, також приділяє велику увагу проблемі статусу корінного народу для певних етнічних груп Криму, в першу чергу — для кримських татар. У даному разі в Рекомендаціях застосовані значно конкретніші й гостріші формулювання, ніж зазвичай містяться у подібних документах: «Комітет із жалем зауважує відсутність законодавства стосовно корінних народів, яке б забезпечило їхні права відповідно до статей Конституції 11 та 92. Комітет наполягає (*urges*) на тому, щоб держава ухвалила відповідне законодавство для захисту корінних народів та гарантування їх економічного, культурного та соціального розвитку, і пропонує розглянути можливість ратифікації Україною Конвенції 169 Міжнародної Організації Праці (1989) про корінні та племінні народи» (параграф 16).

Найбільш детально права корінних народів викладені у Декларації ООН про права корінних народів, ухваленій 13 вересня 2007 року⁸⁵. Зокрема, варто звернути увагу на ключові положення Декларації ООН про права корінних народів стосовно права на самовизначення (Преамбула, статті 3-5, 18, 26, 46 тощо):

- ✓ *стаття 3: корінні народи мають право на самовизначення. Завдяки цьому вони вільно визначають свій*

⁸³ Звіт ECRJ по Україні (четвертий цикл моніторингу). Ухвалено 8 грудня 2011 року, опубліковано 21 лютого 2012 року. <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecrj/Country-by-country/Ukraine/UKR-CbC-IV-2012-006-ENG.pdf>.

⁸⁴ Заключні зауваження щодо України після вивчення трьох урядових звітів (19-21), об'єднаних в одному документі, див. CERD/C/UKR/CO/19-21.

⁸⁵ United Nations A/61/L.67, <http://www.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/draftdeclaration.pdf>.

політичний статус і вільно здійснюють свій економічний, соціальний та культурний розвиток;

- ✓ *стаття 4: ...реалізуючи право на самовизначення, вони мають право на автономію або самоврядування в [усіх] питаннях, що стосуються їх внутрішніх... справ;*
- ✓ *стаття 18: ...мають право брати участь у процесах прийняття рішень у питаннях, що стосуються їх прав, через обраних ними представників згідно з власними процедурами, а також підтримувати і розвивати свої незалежні інституції.*

Проте право на самовизначення корінних народів згідно зі статтею 46(1) Декларації ООН обмежене правом на здійснення так званого «внутрішнього самовизначення»: «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 або політичної єдності суверенних незалежних держав».

Хоча, на превеликий жаль, Україна свого часу утрималася від голосування, коли Генеральна Асамблея ООН ухвалювала цей важливий документ, ця серйозна політична помилка була виправлена (хоча й із великим запізненням) у 2014 році, тобто вже після окупації і анексії Криму. Йдеться, насамперед, про ухвалення постанови від 20 березня 2014 року «Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави»⁸⁶.

Згідно з текстом Постанови,

⁸⁶ 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>.

- ✓ 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, як повноважний орган кримськотатарського народу (п. 3);
- ✓ Верховна Рада України заявляє про свою підтримку Декларації Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів (п. 4).

Пункт 4 постанови був реалізований доволі швидко: 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. Цей крок набуває особливої ваги в контексті анексії Криму, оскільки в статті 30(1, 2) Декларації ООН про права корінних народів сказано наступне:

- ✓ військові дії не можуть відбуватися на землях або територіях проживання корінних народів, за винятком виправданих суттєвою загрозою відповідним державним інтересам або у разі вільної згоди або на прохання самого корінного народу;

- ✓ держави повинні провести ефективні консультації з корінними народами, яких це безпосередньо стосується, через належні процедури і, зокрема, через їхні репрезентативні інституції до того, як використовувати ці землі або території для військових дій.

Це означає, що оскільки анексія Криму відбулася збройними силами російського Чорноморського флоту та іншими підрозділами російської армії без будь-яких попередніх консультацій з Курултаєм або Меджлісом кримськотатарського народу, ці статті Декларації, рекомендовані для виконання і дотримання усіма державами-членами ООН, мають бути серйозним аргументом для світової спільноти і важливим елементом стратегії повернення Криму. Такий аргумент стає дуже актуальним після визнання факту анексії й окупації Криму не тільки законом ВР, прийнятим у жовтні 2014 року, а й низкою важливих документів Європарламенту, ПАРЄ і Генасамблеї ООН, ухвалених протягом 2016 року. Більше того, спиратися на ці статті варто і з огляду на доповідь Генерального Прокурора Міжнародного кримінального суду, який все-редині грудня 2016 року визнав збройну агресію РФ і захоплення нею Криму такими, що дорівнюють збройному конфлікту між Україною і Росією.

8. АВТОНОМІЯ ЯК АЛЬТЕРНАТИВА ФЕДЕРАЛІЗАЦІЇ

В українському суспільстві практично досягнуто консенсусу щодо категоричного несприйняття намагань — переважно з боку Російської Федерації — «переформатувати» нашу державу з унітарної на федеративну (якщо не зважати, звісно, на структури на кшталт «Українського вибору» Віктора Медведчука). Цілком виправдано не знаходять також підтримки і «наполегливі рекомендації» (в рамках Мінського переговорного процесу) надати якийсь особливий статус чи, фактично, автономію окремим районам Донецької та Луганської областей, непідконтрольним центральній владі, а де-факто — окупованим Росією. Таке політичне рішення надзвичайно зашкодило б національним інтересам і національній безпеці України, притому що на цій території немає жодних окремих суб'єктів права на самовизначення, чю ідентичність треба було б зберігати за допомогою якогось спеціального (автономного) статусу.

Попри звинувачення у невинувданому, «ірраціональному» страху перед федералізацією, що інколи лунають і з боку деяких західних політиків та експертів, такий спротив є характерним практично для всіх країн Центральної і Східної Європи; він має міцне й цілком раціональне пояснення.

Наприклад, Охридська рамкова угода для Македонії (2001 р.) відкрито проголошує, що «не існує жодних територіальних рішень для етнічних питань» (Рамкова угода: ст. 1/2). Причину небажання надавати територіальну автономію наці-

ональним меншинам, а також потужного «ірраціонального» спротиву самій ідеї федералізації можна знайти в правилах міжнародного визнання нових держав, запроваджених після розпаду СРСР і СФРЮ. Якщо коротко, вони ґрунтувалися на Декларації про керівні принципи визнання нових держав у Східній Європі та в Радянському Союзі, виданій засіданням міністрів закордонних справ країн ЄС 16 грудня 1991 року⁸⁷; ця декларація супроводжувалася Декларацією щодо Югославії. Обидва документи суттєво вплинули на міжнародні реакції у питаннях визнання нових держав — п'ятнадцяти колишніх республік СРСР і (потенційно) шести республік СФРЮ — і, можна вважати, змінили норми міжнародного визнання держав⁸⁸.

Документовані запити на визнання з боку різних утворень з СФРЮ були потім передані для юридичного висновку в «Комісію Бадінтера», яка складалася з п'яти провідних юристів-конституціоналістів. У Резолюції № 3 Комісії, оприлюдненій 22 січня 1992 року, говориться, що принцип *uti possidetis* (збереження наявного стану речей)⁸⁹ має загальне застосування, таким чином, міжнародні кордони нових держав визнаються та-

⁸⁷ <http://ejil.oxfordjournals.org/content/4/1/36.full.pdf+html>

⁸⁸ Детальніше див.: 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>

⁸⁹ *uti possidetis* — дослівно з латини «як ви володієте».

кими, якими їх мали федеральні одиниці СФРЮ. Мало того, поширення практичного застосування цього принципу на всі новостворені держави, які раніше були частинами нині зниклих федеративних країн, означало, що в міжнародному визнанні було відмовлено будь-якому територіальному утворенню зі статусом нижчим, ніж федеральна одиниця (тобто, автономна республіка, провінція, край, область тощо). В одному з аналізів цього принципу сказано: *«Дійсно, це може бути застосоване тільки там, де є внутрішні кордони або адміністративне розділення... Чим більш унітарною є держава, тим слабша презумпція... чим більш усталеним є певний адміністративний кордон, тим сильнішою є презумпція. У випадку федеративних держав... презумпція була б найменш уразливою»*⁹⁰. Крім того, було відзначено, що «принцип кордонів» Бадінтера переводить федеративні держави на міжнародному рівні у «другорядні унітарні держави» і що це рішення має *«відрадити уряди країн регіону від надання меншинам широких прав місцевої автономії або запровадження федеральних устроїв як методу регулювання міжнаціональних відносин. У разі гострої кризи, внаслідок якої зовнішній уповноважений орган вирішить, що держава перебуває в процесі розпаду, створені субдержавні урядові структури можуть розглядатися як такі, що*

*мають право встановити свою окрему державність»*⁹¹.

Слід зазначити, що «принцип кордонів» Бадінтера, хоча його й активно критикують, насправді допоміг запровадити чіткі основні правила визнання і зупинив потік нових утворень, які вимагають власної державності та міжнародного визнання. Тим не менше, послідовне дотримання цього принципу було дещо підірване випадком Косова — попри неодноразові твердження, що це унікальний випадок, який не може бути повторений або відтворений. У контексті питань автономії той факт, що події в Косово призвели до одностороннього проголошення незалежності, яка була негайно підтримана значною частиною міжнародної спільноти (але навіть не всіма членами Європейського Союзу), зазвичай пояснюють не стільки тим, що ця провінція мала статус автономії, як тим, що цей статус був скасований 1989 року з агресією і подальшими репресивними заходами, вчиненими сербською адміністрацією Слободана Мілошевича проти етнічних албанців (а також ромів). Тому й не дивно, що перехідні посткомуністичні держави не хочуть вдаватися до таких заходів, як федералізація або інституціалізація статусу національних меншин через механізм територіальної автономії.

⁹⁰ Shaw, M. N. (1997). Peoples, Territorialism and Boundaries, *European Journal of International Law*, 8 (3).

⁹¹ Детальніше див.: *Territorial Autonomy in Eastern Europe — Legacies of the Past* by Miordag. A. Jovanović, а також цитати й посилання в цій роботі. JEMIE, випуск 4/2002.

Висновки

Українська політика в процесі реінтеграції окупованих територій Кримського півострова до складу України не передбачає системних змін в управлінні цими територіями. Передбачається збереження автономного статусу АРК; відкритим є питання формального статусу міста Севастополя. Проте очевидно, що фактичний статус Севастополя не дуже відрізнятиметься від статусу українського обласного центру.

Проте, на сьогодні змістовне наповнення статусу Кримськотатарської автономної республіки потребує належного опрацювання. Ключовими питаннями є територія автономії, взаємовідносини з центральними органами влади, порядок формування місцевих органів влади на території АРК з урахуванням політики децентралізації, реалізація освітніх і гуманітарних програм тощо.

При розробці нового формату (статусу) кримської автономії необхідно розробити реальні механізми балансу інтересів основних національностей, які проживають на Кримському півострові — української, кримськотатарської та російської. Йдеться, зокрема, не тільки про надійне забезпечення колективних прав корінного народу на його історичній батьківщині, а й про розподіл повноважень між кримською/кримськотатарською автономією і центральними органами влади, повноцінне забезпечення прав інших етнічних спільнот, а також надійне гарантування індивідуальних прав і основних

свобод кожної людини без жодної дискримінації.

Універсальних моделей і жорстких правил чи правових норм створення автономій не існує, що дає можливість кожній країні, використовуючи і власний досвід — історичний і сучасний, і досвід інших демократичних країн світу, виробляти моделі, оптимальні для конкретної ситуації. Враховуючи, що питання міжнародної легітимності створення різних форм національних автономій як механізмів реалізації права на самовизначення стосується в першу чергу корінних народів, а не інших категорій меншин. Для демократичних держав, у межах яких існують такі автономії, вони жодною мірою не створюють загроз суверенітету, територіальній цілісності та національній безпеці. В першу чергу тому, що немає загрози підтримки сепаратистських — або іредентистських — рухів з боку етнічно споріднених держав, яких, на відміну від національних меншин, корінні народи, як правило, не мають. Навпаки, підвищений рівень прав на історичних територіях (і на власну територію як таку) є певною мірою запобіжником зазіхань на ці території з боку агресивних сусідів. До того ж міжнародне законодавство обмежує право на самовизначення корінних народів так званім «внутрішнім» самовизначенням, що включає право на автономію і самоврядування, але не на створення окремої суверенної держави.

Неможливість створення кримськотатарської автономії в умовах тимчасово

окупованого Криму порушує низку питань щодо реалізації цього загального концепту. Хоча зрозуміло, що «кримськотатарське питання» має бути невід'ємною, важливою складовою загальної стратегії деокупації Криму, деталізована концепція функціонування майбутньої автономії має розроблятися вже зараз спільними зусиллями владних структур та інститутів громадянського суспільства і в тісній співпраці з Меджлісом як офіційно визнаним на національному і міжнародному рівні представницьким і виконавчим органом кримськотатарського народу.

Серед можливих негативних наслідків перетворення колишньої АРК на кримськотатарську національно-територіальну автономію є те, що в такому разі не зможуть користуватися перевагами автономії ті кримські татари, які проживають в інших регіонах України. Їх кількість суттєво збільшилася після окупації та анексії, і цілком ймовірно, що не всі нинішні внутрішньо переміщені особи з числа кримських татар повернуться до Криму після деокупації. В такому разі варто передбачити використання певних елементів національно-культурної автономії в її «класичному», національно-персональному варіанті, котрий передбачає захист прав та інтересів усіх членів відповідних етнічних спільнот незалежно від місця проживання і характеру розселення — дисперсного чи компактного. Хорошим прикладом втілення такого принципу є Фінляндія, де всі ті, хто належать до корінного народу саамі, можуть брати участь у виборах до Парламенту Саамі

не тільки на своїх історичних землях (в Лапландії), а й по всій території країни.

Ще одне проблемне питання стосується практики створення територіальних автономій зазвичай у тих регіонах, де відповідний «титульний етнос» складає більшість населення. Хоча це правило не є абсолютом, кількісна меншість кримських татар (до 15%) у загальному населенні Криму може додатково ускладнити перетворення на кримськотатарську національно-територіальну автономію всієї території Криму. В одному з інтерв'ю лідер кримських татар Мустафа Джемільєв зауважив, що назва «кримськотатарська» не є самоціллю або найважливішою рисою майбутньої автономії; головне, щоб у ній були створені не декларативні, а дієві, реалістичні механізми забезпечення колективних та індивідуальних прав корінного народу. Тому варто було б проаналізувати і такі моделі, які передбачають формування в місцях компактного проживання кримських татар на Кримському півострові окремих національно-територіальних районів, у той час як на всіх кримських татар — громадян України, незалежно від місця проживання, мають бути розповсюджені правові норми, притаманні суб'єктам національно-культурних автономій.

Усе зазначене підкреслює складність проблеми і разом з тим — нагальну необхідність інтенсивної скоординованої роботи задля створення оптимальної моделі майбутнього статусу деокупованого Криму і забезпечення прав кримськотатарського народу як корінного народу України.