

Інтеграція раніше депортованих осіб у Криму, Україна

Оцінка потреб

серпень 2013 р.

Видано і поширюється Верховним комісаром ОБСЄ у справах національних меншин (ВКНМ) .

Дане видання є перекладом з англійської мови. У разі виникнення розбіжностей між оригінальною версією англійською мовою та виданням українською мовою, текст англійською мовою матиме переважну силу.

Дозволяється копіювати будь-яку інформацію, що міститься в даному документі, за умови посилання на нього.

ISBN / EAN: 978-90-75989-243

© Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин, 2013

Надруковано у Нідерландах

Також є на сайті: www.osce.org/hcnm/78053

Адреса для отримання додаткової інформації:

Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин

Prinsessegracht 22

2514 AP The Hague

The Netherlands

Тел. : +31 (0) 70 312 55 00

Факс: +31 (0) 70 363 59 10

Ел . пошта: hcnm@hcnm.org

Сайт : www.osce.org/hcnm



**NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS**

ЗМІСТ

1.	Вступ	2
2.	Правові аспекти повернення	4
3.	Земля, житло і власність	10
4.	Участь у політичному житті	17
5.	Соціально-економічні аспекти повернення та інтеграції	22
6.	Мова, культура і релігія	25
7.	Освіта	30
8.	Висновки	34

1. ВСТУП

Стратегічно розташований на Чорному морі, Український півострів Крим має довгу й складну історію суперництва за нього. Різні групи заявляють про своє право вважати його власною батьківщиною, спираючись на факти посідання на півострові панівного положення в той чи інший історичний період; та попри це, Крим завжди являв собою багатонаціональне суспільство. Багате етнічне, мовне, релігійне й культурне розмаїття Криму, історія протистоянь у боротьбі за панування над ним та інші контекстуальні чинники піддають Крим підвищеному ризику міжетнічної напруженості.

Кожна з трьох найбільших етнічних груп на півострові сприймає себе де-факто як меншина, хоча при тому жодна з них не бажає, щоб її сприймали як національну меншину. Росіяни, які становлять більшість населення Криму (58 відсотків згідно з переписом 2001 року), є меншиною в Україні в цілому. Вони відчувають для себе загрозу через періодичні спроби центральної влади посилити позиції української мови та культури по всій країні. Етнічні українці (24 відсотки), попри те, що вони є більшістю в Україні, складають чисельну меншість у Криму. Водночас кримські татари (12 відсотків)¹ вважають себе корінним народом Криму. Внаслідок багатьох складних чинників, серед яких, зокрема, різноманітність, історія та вищезгаданий контекст, кримське суспільство є глибоко розділеним, і міжетнічні відносини в ньому характеризуються, в кращому випадку, підозрілістю, а в гіршому – ворожістю. Між собою конкурують різні версії бачення майбутнього півострову та управління ним.

Уповноважений мандатом з попередження міжетнічних конфліктів, Верховний Комісар ОБСЄ з питань національних меншин (ВКНМ), здійснює діяльність в Криму з 1994 року. Перший ВКНМ, Макс ван дер Стул, сприяв досягненню компромісу між урядом України та місцевими проросійськими силами. Це призвело до створення в рамках конституційного поля України Автономної Республіки Крим (АРК), і таким чином допомогло уникнути конфлікту в 1990-х роках.²

Тим часом, починаючи від кінця 1980-х років, близько 266 000 кримських татар і тисячі інших осіб, масово депортованих у 1940-і роки радянським режимом з території Криму за національною ознакою (вірмени, болгар, німці та греки), повернулися до регіону, що перебував у стані економічної депресії і не був готовим до такого великого й швидкого міграційного напливу.³ Напруженість, пов'язана з можливістю отримати роботу, ресурси та соціальне забезпечення, у Криму підігрівалася ще й поширеними серед більшості населення негативними стереотипами та упередженнями стосовно кримських татар, що були сформовані за життя кількох поколінь. Розчарування раніше депортованих осіб, пов'язане з недостатнім прогресом в заходах влади щодо відновлення й забезпечення їхніх прав, призвело до дедалі більшого невдоволення. Також в суспільстві в цілому зростає нетерпимість. Збільшення кількості випадків використання мови ворожнечі, наруги над культовими спорудами, зіткнень із застосуванням насильства та вельми поширені самозахоплення землі демонструють глибину соціального розділення й відчуття несправедливості в Криму.⁴

Незважаючи на позитивні заходи українського уряду⁵ та влади Криму у сприянні процесу повернення та вирішенні деяких проблем, з якими стикаються раніш депортовані народи на цей час, багато структурних проблем все ще залишаються. Для досягнення стійких результатів потрібні

1 За даними перепису 2001 року в Україні, кримські татари склали близько 12,1 відсотків населення; хоча точні дані за останній період недоступні, більшість експертів вважає, що їх відносна частка в структурі населення Криму збільшилася. За даними влади, наданими ВКНМ у травні 2013 року, кримські татари на теперішній час складають 13,7 відсотків населення Криму.

2 Walter Kemp, *Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities* (2001), с. 217-224.

3 Державний комітет України у справах національностей та міграції, «Всеукраїнський перепис населення 2001». Депортовані кримські татари, болгар, вірмени, греки, німці: документи, факти, свідчення (1917-1991) / упоряд. Ю.М. Білуха, О.І. Власенко; Державний комітет України у справах для національностей та міграції. – Київ, 2004. – с. 16.

4 Andrew Wilson, "Needs Assessment for the Crimean Tatars and Other Formerly Deported Peoples", *Social Science Research Network*, 2013, див. посилання 7.

5 В Указі Президента України № 615/2010 Президент України Віктор Янукович визнав, що для вирішення «актуальних питань облаштування» раніше депортованих осіб необхідно «вжити в установленому порядку заходів щодо прискорення затвердження Концепції державної етнополітичної політики і програми облаштування кримських татар та інших осіб, депортованих за національною ознакою, які повернулися чи повертаються на проживання в Україну, їх адаптації та інтеграції в українське суспільство на період до 2015 року».

подальші зусилля й підтримка, зокрема й від міжнародної спільноти. Саме тому у жовтні 2011 року ВКНМ підтримав пропозицію, висунуту представниками кримськотатарської спільноти, про скликання Міжнародного форуму для оцінки, обговорення та пошуку відповідей на ті виклики, які й далі перешкоджають повній інтеграції раніше депортованих осіб, що дало б поштовх розвитку Криму та сприяло злагоді й стабільності.

Водночас, міжнародна спільнота визнала за необхідне створення «дорожньої карти» для вирішення політичних, економічних, соціальних та правових проблем, пов'язаних з відновленням прав і кращою інтеграцією кримських татар та інших раніше депортованих осіб.⁶ Міжнародний форум, організований під егідою ВКНМ у тісній співпраці з урядом України, кримською владою, представникам раніше депортованих народів та міжнародною спільнотою, надав би чудові можливості для обговорення та узгодження такої «дорожньої карти».

Хоча оглядачі в цілому сходяться на думці, що ситуація в Криму залишається нестійкою, а інциденти, що трапляються час від часу, сприяють зростанню спекуляцій щодо насування конфлікту; насправді точної та своєчасної інформації про соціальні, економічні, культурні й політичні аспекти інтеграції раніше депортованих осіб, бракує. Щоб заповнити цю прогалину, ВКНМ доручив семи незалежним експертам здійснити поглиблену оцінку викликів, що постають перед кримськими татарами та іншими раніше депортованими особами, у різних сферах. Цими експертами стали: д-р Ендрю Вілсон (координатор), Дмитро Плечко і Ноель Калхун (правові аспекти повернення), Велько Мікеліч (земля, житло і власність), д-р Наталія Міріманова (участь у політичному житті та соціально-економічні аспекти повернення та інтеграції), д-р Іділь П. Ізмірлі (мова, культура і релігія) та Марина Гурбо (освіта). У цих дослідженнях запропоновано широкий спектр рекомендацій, зокрема щодо того, як удосконалити законодавчу базу та визначити пріоритетні напрямки для подальших дій. Кожний документ слід розглядати як незалежну й самостійну доповідь, а взяті разом, вони представляють різні експертні погляди на сукупність проблем Криму.⁷ ВКНМ скористався цими дослідженнями для формування власного бачення з цього питання, і запрошує інших зацікавлених осіб зробити те саме.

Ця доповідь, що ґрунтується на дослідженнях, проведених призначеними експертами, а також численних візитах чинного ВКНМ та його попередників від початку 1990-х років до України, представляє нинішнє становище раніше депортованих осіб у Криму з точки зору ВКНМ. Метою даного документа є підвищення обізнаності українського уряду, кримської влади, а також міжнародної спільноти про основні перешкоди, що стоять перед раніше депортованими особами на шляху їхньої повноцінної інтеграції та участі у суспільному житті. Він не претендує на всеосяжність; у ньому висвітлено найважливіші або найнагальніші питання, які повинні стати ключовими пунктами порядку денного Міжнародного форуму.

У доповіді розглядається інтеграція всіх народів, депортованих у 1940-х роках радянським режимом, зокрема, кримських татар та етнічних вірмен, болгар, німців та греків. Особливу увагу приділено кримським татарам, оскільки вони складають найчисленнішу групу раніше депортованих осіб, що повернулися до Криму (див. таблицю 1 нижче). Крім того, вони перебувають в особливому соціально-економічному та політичному становищі з огляду на те, що не мають так званої «спорідненої держави»,⁸ а також наражаються на більший ризик проявів щодо них насильства на етнічному ґрунті через відмінні культурні, релігійні та історичні характеристики. Таким чином, деякі з описаних у доповіді проблем у сфері інтеграції притаманні тільки кримським татарам, тоді як інші є загальними для всіх груп раніше депортованих осіб.

6 High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Staff Working Document, "Implementation of the European Neighbourhood Policy in Ukraine: Progress in 2012 and recommendations for action", SWD (2013) 84 final (Brussels: European Commission, 20 March 2013), (далі: ENP Progress Report 2013).

7 Роботи розміщені на ресурсі Дослідницької мережі з соціальних наук (Social Science Research Network): www.ssrn.org. ВКНМ замовив ці наукові роботи як незалежні дослідження; висловлені в них погляди належать виключно авторам і не завжди збігаються з поглядами ВКНМ.

8 Термін «споріднена держава» використовується для опису держав, більшість населення яких розділяє етнічні або культурні характеристики з меншиною, яка проживає на території іншої держави (ВКНМ ОБСЄ, Больцанські рекомендації щодо національних меншин у міждержавних відносинах. Червень 2008 р. (далі: Больцанські рекомендації)).

ЕТНІЧНА ГРУПА	ДЕПОРТОВАНО	ПОВЕРНУЛИСЯ
Вірмени	9,900	589
Болгари	14,000	855
Кримські татари	200,000	265,985
Німці	62,000	884
Греки	15,000	2,579

Таблиця 1: Оцінка кількості депортованих осіб та тих, що повернулися.⁹

Як наголошує ВКНМ у Люблянських рекомендаціях щодо інтеграції різноманітних спільнот (далі: «Люблянські рекомендації»), мир і стабільність у багатонаціональних суспільствах залежать не тільки від рівня захисту прав людини та прав меншин, але й від широкого кола всеохоплюючих заходів, спрямованих на інтеграцію та соціальну згуртованість.¹⁰ Згідно з мандатом ВКНМ щодо запобігання конфліктів, в ці доповіді приділено першочергову увагу тематичним сферам, де найбільший прояв знаходять конкурентні змагання різних спільнот, що проживають на півострові, і які найтісніше пов'язані з питаннями інтеграції. До них належать: правові аспекти повернення, становище раніше депортованих осіб щодо вирішення земельного, житлового і майнового питань, участь раніше депортованих осіб у політичному житті, соціально-економічні аспекти, поточна ситуація у галузі культури, мови й релігії, а також роль системи освіти. Ці теми буде розглянуто почергово, у кожній з них буде представлено рекомендації ВКНМ для уряду України, місцевої влади в Криму та міжнародної спільноти, що слугуватиме початком для обговорення під час Міжнародного форуму.

2. ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПОВЕРНЕННЯ

Масове повернення кримських татар та інших раніше депортованих осіб, що розпочалося наприкінці 1980-х років, було ускладнено серйозними правовими викликами. Відповідно до цього, потрібно відзначити два важливі аспекти: по-перше, відсутність закону про відновлення прав раніше депортованих осіб, та, по-друге, відсутність належного механізму правового регулювання процесу повернення, що призводить до ускладнення при отриманні права на проживання та громадянства, а також не запобігає ризику безгромадянства серед раніше депортованих осіб, які повертаються на батьківщину.¹¹

Для визначення статусу раніше депортованих осіб, повної їх реабілітації та правового вноормування процесу відновлення їхніх прав (зокрема, шляхом чіткого визначення соціальних виплат для них), потрібен закон про відновлення прав раніше депортованих осіб. До цього часу всі спроби різних урядів України, ухвалити законодавство про статус і права раніше депортованих осіб, не було зреалізовано. У 2004 році Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою», але тодішній Президент України Л. Кучма наклав на нього вето, посилаючись на формальні юридичні підстави, зокрема - невідповідність положень закону щодо реституції чинному на той час Земельного кодексу. У 2008 році Кабінет міністрів України повторно вніс на розгляд законопроект, що базувався на законі 2004 року, проте, Верховна Рада не ухвалила його, і в результаті документ було відкликано Урядом наприкінці 2009 року.

9 Білуха, Ю.М., Власенко, О.І. Цитована праця, с.16. Слід зауважити, що представники німецької етнічної меншини були в основному депортовані раніше, ще 1941 року.

10 ВКНМ ОБСЄ, Люблянські рекомендації (Листопад 2012), с. 5.

11 Цей розділ базується на огляді й детальному аналізі законодавства, пов'язаного з питаннями повернення кримських татар, проведеному співробітниками Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (далі: УВКБ ООН) в Україні Ноелем Калхунем і Дмитром Плечком (Noel Calhoun and Dmitriy Pletchko, "Legal Aspects of Return and Legalization in Ukraine of Formerly Deported Persons (FDPs)", Social Science Research Network. 2013), а також на інформації, зібраній безпосередньо ВКНМ. Хоча цей аналіз стосується всіх раніше депортованих осіб, які й далі проживають за межами України, але бажають повернутися до Криму, увагу в ньому звернено передусім на проблеми кримських татар.

У 2012 році вдалося досягти деякого прогресу на шляху ухвалення закону про відновлення прав раніше депортованих осіб. 20 червня 2012 р. Верховна Рада ухвалила в першому читанні законопроект № 5515 «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою». На підтримку законопроекту, спрямованого на реабілітацію народів, національних меншин та осіб, депортованих за національною ознакою з Криму під час сталінського режиму, було віддано 356 з 450 голосів депутатів українського парламенту. Станом на початок 2013 року, у рамках підготовки до другого читання закону, низка поправок, що пропонувалися до законопроекту, ще й досі знаходиться на розгляді в Постійному комітеті Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин. Оскільки Верховна Рада ще формально не ухвалила законопроект в наступних читаннях, передбачених законом, відповідна затримка може призвести до чергового зняття законопроекту з подальшого розгляду, через що ці важливі питання залишаться неврегульованими.

Друга важлива правова проблема, пов'язана з питанням масового повернення кримських татар та інших раніше депортованих осіб, стосується унормування юридичного статусу окремих раніше депортованих осіб, які повертаються до Криму. Зокрема, унормування процесу їхнього повернення та отримання виду на проживання і доступу до отримання громадянства, а також шляхів запобігання ситуаціям, внаслідок яких вони можуть залишитися без громадянства. Хоча центральна влада України та регіональна кримська влада інтенсивно працюють, сприяючи масовому поверненню та вирішенню згаданих проблем, їхні зусилля не усунули всіх юридичних перешкод. Більше того, особи, які повернулися нещодавно, стикаються з новими перешкодами, оскільки законодавство, що регулює їх в'їзд до України та подальшу натуралізацію, змінилося. Кримські татари та інші раніше депортовані особи, які повертаються, зараз стикаються з додатковими адміністративними та фінансовими перепонами в їхньому облаштуванні в Криму. У деяких країнах їм потрібно виконати обтяжливі та/або витратні умови для отримання необхідних документів, включаючи візи. Зміна громадянства вносить нові проблеми. Наприклад, громадяни Узбекистану потрапляють у складну ситуацію через те, що українську вимогу про скасування попереднього громадянства перед отриманням українського важко виконати через обтяжливість процедури виходу з громадянства Узбекистану.

30 травня 2013 р. минув термін дії Бішкекської угоди 1993 року (детальніше про неї йтиметься нижче), що регулювала багатосторонні відносини між Вірменією, Білоруссю, Казахстаном, Киргизстаном, Молдовою, Російською Федерацією, Таджикистаном, Туркменістаном, Україною і Узбекистаном у питаннях повернення раніше депортованих осіб. Той факт, що раніше депортовані особи тепер втратили важливі правові гарантії, закріплені у Бішкекській угоді, укупі з дедалі більшими адміністративними утрудненнями при отриманні необхідних документів та зростанням фінансових витрат на різні процедури, може призвести до того, що кримські татари та інші раніше депортовані особи не можуть повернутися до Криму, або ж ризикують залишитися без громадянства після повернення. Брак належного житла є додатковою суттєвою перешкодою, особливо з урахуванням того факту, що його наявність дедалі частіше є необхідною умовою для повернення та реєстрації за місцем проживання.

Огляд міждержавної нормативно-правової бази, що впливає на процес повернення

З моменту проголошення незалежності України нормативно-правова база, що регулює повернення кримських татар та інших раніше депортованих осіб, зазнавала різноманітних змін. Вони впливали на тих, хто повертається, залежно від того, коли й звідки вони поверталися. Кримські татари почали масово повертатися до України з Центральної Азії у 1989 році. Перший значний крок, що сприяв поверненню, було здійснено 9 жовтня 1992 року, коли десять країн зі Співдружності Незалежних Держав (СНД) підписали «Угоду щодо питань, пов'язаних з відновленням прав депортованих осіб, національних меншин і народів».¹² Бішкекська угода беззастережно засудила «тоталітарну практику

12 Бішкекська угода була підписана 1992 року десятьма країнами СНД (Вірменією, Білоруссю, Казахстаном, Киргизстаном, Молдовою, Російською Федерацією, Таджикистаном, Туркменістаном, Україною та Узбекистаном). Більшість із них, включно з Україною та Узбекистаном, ратифікували Угоду. Текст оригіналу див.: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_090; англійський переклад див.: www.unhcr.org.ua/attachments/article/226/BishkAgrE.doc.

насильницького переселення народів, національних меншин та окремих громадян колишнього СРСР, яка мала місце в минулому», як злодіяння, що суперечить загальнолюдським принципам гуманізму. Вона також підтверджує «право депортованих осіб, національних меншин і народів на відновлення історичної справедливості й повернення до місць їхнього проживання на момент депортації». Угода зобов'язує держави-підписанти співпрацювати у сфері сприяння поверненню раніше депортованих осіб та забезпечення захисту їхніх прав.¹³

Зобов'язання, що містилися в Бішкекській угоді, були далекосяжними, але її положення були виконані лише частково, більше того, - зі значним запізненням. Загальне основоположне зобов'язання, взяте на себе країнами-учасниками Бішкекської угоди – «відновити історичну справедливість» і «створити необхідні умови для безперешкодного добровільного переселення [раніше депортованих осіб], включно з умовами для вільного виїзду» – не було повністю виконано, навіть через понад двадцять років. Це стосується як тих раніше депортованих осіб, які повернулися, починаючи з 1989 року, так і тих, які ще хотіли б повернутися. Обидві категорії стикаються з серйозними труднощами в отриманні документів, необхідних для переїзду, оформлення виду на проживання та громадянства, в передачі й оформленні їхнього майна, в отриманні допомоги для будівництва або придбання житла та в реалізації інших важливих прав, які раніше були гарантовані Бішкекською угодою.

Бішкекська угода набула чинності 1993 року, і її початковий термін дії складав десять років. 30 травня 2003 року її дія була продовжена ще на десять років – до 30 травня 2013 року.¹⁴ Оскільки положення документа досі не були реалізовані повною мірою, дуже важливо, щоб Україна та інші зацікавлені сторони поновили свої зобов'язання. Це може бути зроблено шляхом або ще однієї пролонгації дії угоди і поновлення зобов'язань щодо її реалізації, або шляхом укладення інших двосторонніх угод подібного змісту. 15 квітня 2013 р. Комітет Верховної Ради України з прав людини, національних меншин і міжетнічних відносин подав запит про продовження дії Угоди, але на момент написання даної доповіді цей запит все ще розглядався українською владою. Особливо важливою є нова двостороння угода між Україною та Узбекистаном, оскільки найчисельніша група депортованих кримських татар та їхніх нащадків ще й досі проживає на території Узбекистану.

Продовження дії Бішкекської угоди відповідало б нещодавно проголошеному урядом України курсу, спрямованому на виконання вимог Плану дій з лібералізації візового режиму з Європейським Союзом. Наприклад, нова «Концепція державної міграційної політики», схвалена у травні 2011 року, містить ряд посилань на питання, пов'язані з раніше депортованими особами.¹⁵

Концепція державної міграційної політики встановлює також плани щодо конкретних заходів, пов'язаних зі становищем раніше депортованих осіб, у тому числі «сприяння поверненню в Україну та інтеграції в українське суспільство закордонних українців, осіб, депортованих за національною ознакою, використання їх інтелектуального та професійного потенціалу». Відповідні принципи державної політики разом із пов'язаним з ними Планом дій складають міцну основу для подальшого вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює повернення раніше депортованих осіб, та, у разі їхньої реалізації, дозволять виконати багато з рекомендацій, наведених у цьому розділі.¹⁶

13 Бішкекська угода, серед іншого, проголошує: «Сторони забезпечують депортованим особам, які добровільно повертаються до місць їхнього проживання на момент депортації, рівні з громадянами, які постійно проживають там, політичні, економічні та соціальні права й умови для облаштування – стосовно працевлаштування, освіти, національного, культурного та духовного розвитку». Крім того: «Сторони вирішують питання громадянства осіб, які переселяються на умовах цієї Угоди, відповідно до їх національного законодавства, положень двосторонніх угод між ними, а також з урахуванням загальноєвропейських норм міжнародного права». А також: «Сторони створюють необхідні умови для безперешкодного добровільного переселення осіб, згаданих у статті 1 цієї Угоди, включаючи умови вільного виїзду з території однієї Сторони на територію іншої Сторони і транзитного проїзду через території третіх Сторін».

14 Див: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_654. 18 лютого 2004 Протокол про продовження терміну дії Угоди був ратифікований у «Законі України № 1501 –IV». Див.: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1501-15>.

15 Указ Президента № 622/2011 від 30 травня 2011 року. Див.: www.president.gov.ua/documents/13642.html. Окрім іншого, у ньому передбачається: «активізація зовнішньої діяльності держави з метою укладення міжнародних договорів, пов'язаних з урегулюванням питань відновлення і захисту прав осіб, депортованих за національною ознакою, та їх нащадків, розроблення і впровадження ефективного механізму виконання таких договорів» (один з головних стратегічних напрямків Концепції), а також «сприяння добровільному поверненню до України осіб, депортованих за національною ознакою, та їх нащадків, інтеграції таких осіб в українське суспільство» (вказано серед механізмів реалізації політики).

16 Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1058 «Про затвердження Плану заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики» від 12 жовтня 2011 року. Див.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1058-2011-%D1%80>.

Адміністративно-правовий механізм повернення та отримання громадянства України

Українське законодавство передбачає різні механізми повернення в Україну, залежно від країни проживання раніше депортованої особи. Наприклад, раніше депортовані особи, що виїжджають з Узбекистану, стикаються з меншою кількістю адміністративних і юридичних бар'єрів при поверненні, але вони мають більше складнощів зі скасуванням свого узбецького громадянства. Раніше депортованим особам, які повертаються з Узбекистану, не потрібно отримувати імміграційного дозволу на в'їзд в Україну. Ще перебуваючи в Узбекистані, вони заповнюють «лист вибуття» й знімаються з реєстраційного обліку за місцем проживання. Частиною цієї процедури є необхідність довести, що вони не мають чинних або невиконаних зобов'язань в Узбекистані, таких як відкриті проти них цивільні або кримінальні справи.

Складнішим є повернення з інших країн Центральної Азії. За інформацією, наданою Меджлісом кримськотатарського народу, невеликі громади кримських татар залишаються в таких країнах: близько 8000 у Казахстані, 5000 у Киргизстані та 1500 в Таджикистані.¹⁷ Відповідно до двосторонніх угод між Україною й Казахстаном, Киргизстаном і Таджикистаном, раніше депортовані особи, перш ніж в'їхати в Україну на постійне місце проживання, зобов'язані отримати імміграційний дозвіл. Для отримання цього дозволу претендент має задовольнити низку суворих вимог і сплатити чималі кошти. Рішення про його видачу ухвалює регіональне відділення Державної міграційної служби (ДМС), що перевіряє, чи має раніше депортована особа близьких родичів, які вже проживають у Криму. Родичі повинні мати належне житло, що підтверджується актом про право власності або договором про оренду. Відсутність житла є єдиним серйозним чинником, що перешкоджає поверненню з цих країн. До того ж, посольства України стягують 150 доларів США з особи за видачу імміграційного дозволу і 85 доларів США за візу. Процедура видачі імміграційного дозволу є тривалою і забирає від шести до восьми місяців.

Найскладнішою ситуація була в Таджикистані. Донедавна Україна не мала там дипломатичного представництва, і раніше депортовані особи, що поверталися з Таджикистану, повинні були спочатку отримати візу на в'їзд до Узбекистану з метою відвідування тамтешнього українського посольства.¹⁸ Подібні складні вимоги і великі витрати зупинили багатьох раніше депортованих осіб. Станом на вересень 2012 р. Управлінню Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) було відомо лише про 20 випадків отримання імміграційних дозволів та віз раніше депортованими особами з Таджикистану.

Істотні фінансові та адміністративні перепони підштовхнули деяких раніше депортованих осіб до пошуку неофіційних шляхів повернення до Криму. УВКБ ООН має інформацію про багатьох раніше депортованих осіб, які в'їхали на територію України, оминаючи встановлені процедури. Проте тим, хто повернувся неофіційно після прибуття доводиться проходити через іще триваліші й дорожчі випробування у процесі отримання українського громадянства. Через порушення при поверненні деяким із них загрожує депортація.

Більшість раніше депортованих осіб, що повертаються, прагнуть отримати українське громадянство, оскільки воно є необхідною умовою їхньої інтеграції в довгостроковій перспективі. Вони користуються спрощеною процедурою натуралізації, передбаченою статтею 8 Закону України «Про громадянство України» (надалі: «Закон про громадянство»)¹⁹ Вони повинні подати заяву з документами, які підтверджують, що вони (або їхні прями предки) народилися або проживали на території України до моменту проголошення Декларації про незалежність України 24 серпня 1991 року. Ця процедура коштує 27-30 доларів з однієї особи і триває від шести до дванадцяти тижнів.

17 Необхідні подальші дослідження для оцінки кількості осіб, потенційно готових до повернення.

18 Український МЗС відкрив дипломатичне представництво в Таджикистані в грудні 2012 року. Наразі невідомо, чи надаються консульські послуги раніше депортованим особам.

19 Закон України «Про громадянство України» № 2235-III (2235-14) від 21 січня 2001 р.; із змінами, внесеними Законом № 2663-IV (2663-15) від 16 червня 2005 року.

Попри те, що спрощена процедура натуралізації є, в принципі, простою, на практиці виникає ряд ускладнень. По-перше, багато раніше депортованих осіб прибувають без оригіналів свідоцтва про народження, доказів родинного зв'язку або довідок про депортацію. Оскільки держава не надає раніше депортованим особам безкоштовної юридичної допомоги, УВКБ ООН продовжує пропонувати допомогу в складанні запитів до органів реєстрації актів громадянського стану та інших державних органів щодо отримання необхідних документів. По-друге, навіть за наявності потрібних документів, незначні помилки в написанні й транслітерації можуть спричинити великі проблеми. Володарі таких документів повинні зв'язатися з владою або судами в країні їхнього попереднього проживання/громадянства та добитися виправлення помилок. По-третє, близько восьми відсотків раніше депортованих осіб мають проблеми з оформленням документів на натуралізацію через неточності в документах, привезених ними з країни попереднього проживання. Декому потрібно поновити паспорт, або ж оновити внесені до нього особисті дані. Інші мають отримати «свідоцтво про не-перебування в громадянстві», оскільки вони не мають права на відновлення національних паспортів. Особи, які й досі мають паспорти СРСР і не можуть довести, що вони проживали на території відповідної держави-спадкоємця на момент ухвалення нею закону про громадянство, стикаються з додатковими проблемами, розв'язання яких часто вимагає часу і грошей. По-четверте, багато раніше депортованих осіб приїжджають з дружинами/чоловіками, які не мають такого статусу. Це може спричинити ускладнення, оскільки на цих осіб не поширюється спрощена процедура отримання громадянства.

Деякі раніше депортовані особи в'їхали на територію України як особи без громадянства. Станом на 1 липня 2012 року 498 осіб, які проживають в Криму, офіційно зареєстровані як такі, що не мають громадянства. Проте, за даними УВКБ ООН, ці показники не відображають реальної кількості осіб без громадянства. Багато людей не зареєстровані офіційно як такі, що не мають громадянства, або ж наражаються на ризик стати такими – наприклад, через те, що вони ще й досі мають паспорти СРСР. Більше того, за законодавством Узбекистану й Таджикистану громадянство особи, яка проживає за кордоном упродовж п'яти років і не стала на облік у відповідних консульських установах цих країн, скасовується. Інші особи без громадянства в'їхали в Україну ще дітьми на підставі свідоцтв про народження й не отримали документа, що засвідчує особу, після досягнення повноліття. УВКБ ООН допомагає таким особам отримати статус особи без громадянства. На підставі документа, що підтверджує безгромадянство, а також інших документів, що вимагаються за спрощеною процедурою натуралізації, вони можуть подавати заяву на оформлення українського громадянства. У період з 2007 по 2011 рік близько 2000 осіб без громадянства змогли отримати громадянство України. У разі, якщо раніше депортовані особи не мають документів, необхідних для подання заяви про натуралізацію, їм скоріш за все буде необхідно виїхати за межі України і повернутися через 90 днів. Вочевидь, усе це затримує повернення і викликає додаткові витрати.

Заборона подвійного громадянства й ризик безгромадянства

Законодавство України не дозволяє подвійного громадянства. Це означає, що для завершення процесу натуралізації в Україні раніше депортовані особи повинні вийти з громадянства країни попереднього проживання. Відповідно до українського Закону про громадянство, особи, які подали документи на натуралізацію в Україні, повинні повернути свої закордонні паспорти до компетентних органів країн попереднього проживання і подати українським органам влади декларацію про вихід з іноземного громадянства.

Ця вимога є особливо проблематичною для раніше депортованих осіб, які прибувають з Узбекистану, оскільки вихід з узбецького громадянства коштує 110 доларів США з особи й теоретично триває один рік, а на практиці – три-чотири роки. Законодавство України містить положення, що захищає осіб, які не можуть вийти з іноземного громадянства «через незалежні від них обставини», або ж у разі, якщо витрати складають понад половину мінімальної місячної зарплати в Україні. Проте зараз триває обговорення щодо можливих змін до Закону про громадянство, які можуть спричинити додаткові труднощі для повернення раніше депортованих осіб. Так, проект поправок, оприлюднений у 2012 році, передбачав застосування санкцій проти громадян України, які перебувають в іншому громадянстві й не повідомили про це українські органи влади. У проекті поправок до закону також

пропонувалося видалити «захисне положення» про звільнення від вимоги виходу з іноземного громадянства осіб, для яких така процедура пов'язана з надмірними витратами.

30 жовтня 2012 Президент України В. Янукович наклав вето на запропоновані поправки до Закону про громадянство й запросив ряд роз'яснень. Коли Парламент у 2013 році повторно розглядатиме поправки до Закону про громадянство, важливо буде зберегти наявні захисні механізми, які гарантують, що раніше депортовані особи не нестимуть надмірних витрат і не наражатимуться на підвищення ризику виникнення безгромадянства під час повернення до України. Зокрема, особи, які мають одночасно узбецьке й українське громадянство, можуть наражатися на ризик втрати українського громадянства й пов'язаних із ним прав. Вони також ризикують залишитися без громадянства, якщо вже почали процес виходу з узбецького громадянства.

Рекомендації

Уряду й Верховній Раді України

- В якості першочергового пріоритету створити ефективну нормативно-правову базу для відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою, шляхом ухвалення відповідних законодавчих актів та повного виконання Концепції державної міграційної політики 2011 року.
- Розглянути можливість звільнення раніше депортованих осіб від складних, тривалих та дорогих імміграційних процедур, зокрема, відмовитися від вимоги, що до раніше депортованих осіб, які повертаються з Казахстану, Киргизстану й Таджикистану, стосовно отримання імміграційного дозволу та візи, оскільки це суттєво ускладнює процес повернення.
- Розглянути можливість внесення поправок до процедури імплементації Україною відповідних двосторонніх угод про спрощений порядок отримання громадянства й виходу з нього таким чином, щоб особи, які легально в'їжджають в Україну, – зокрема, й завдяки безвізовому режиму – мали б можливість подавати документи на натуралізацію. Це можна зробити шляхом внесення в процедуру таких поправок, які б дозволяли раніше депортованим особам довести, що вони перебувають в Україні на законних підставах, просто надавши свої національні паспорти.

Урядам України та країн Центральної Азії

- Удосконалити планування повернення та інтеграції шляхом визначення потенційної кількості раніше депортованих осіб, які б хотіли повернутися в Україну впродовж наступних десяти років.
- Підвищити обізнанність серед раніше депортованих осіб про правове поле України у галузі повернення та натуралізації. Також надавати правову допомогу раніше депортованим особам до їх повернення, щоб забезпечити їм можливість зібрати необхідні документи, заощаджуючи таким чином час і кошти, що витрачаються на натуралізацію.
- Посилити співробітництво між Україною та Узбекистаном з метою мінімізації ризику безгромадянства серед раніше депортованих осіб, а також скорочення часу й коштів, необхідних для виходу з громадянства. Уряд України міг би ініціювати переговори щодо укладення двосторонньої угоди про спрощення процедур набуття та виходу з громадянства для громадян України, які постійно проживають на території Узбекистану, та громадян Узбекистану, які постійно проживають на території України. Така угода може спиратися на аналогічні угоди, які Україна уклала з Казахстаном, Киргизстаном і Таджикистаном.
- Україні й Киргизстану, Казахстану та Таджикистану слід внести зміни і доповнення до відповідних договорів про взаємні поїздки громадян, які б скасовували вимогу про необхідність візи для «осіб, що мають право на набуття громадянства України за територіальним походженням».

3. ЗЕМЛЯ, ЖИТЛО І ВЛАСНІСТЬ

Як і в усіх країнах колишнього Радянського Союзу, земельна реформа в Україні ускладнюється значними проблемами, пов'язаними з приватизацією та розподілом привабливої з економічного погляду власності державними структурами. У Криму питання права власності на землю і житло є найбільш важливими і саме вони з найбільшою ймовірністю можуть призвести до напруженості – як між спільнотами раніше депортованих осіб, з одного боку, і владою, з іншого, так і між самими спільнотами або всередині них. Суперечок з приводу власності безліч; багато з тих, хто повернувся уже понад 20 років живуть у тимчасових, не узаконених поселеннях, в умовах, що негативно позначаються на їхньому здоров'ї та соціально-економічній інтеграції. Останні дослідження показують, що земельні спори в Криму призвели до «замкненого земельного кола», яке негативно впливає на економіку, політичний і соціальний клімат, а також на державне управління.²⁰ У цьому розділі коротко простежено витoki й причини таких земельних спорів, потім описано поточну ситуацію стосовно поширеного явища самовільного захоплення землі (т.зв. «самозахоплення»). Інші соціально-економічні аспекти становища раніше депортованих осіб, такі як охорона здоров'я та зайнятість, розглядатимуться в Розділі 5.

Витoki земельного конфлікту

Коріння земельних спорів полягає у депортаціях за національною ознакою 1940-х років, а також у неспроможності офіційних механізмів вирішити проблеми з масовим поверненням. Повернення відбувалося хвилеподібно, і кожна хвиля осіб, що поверталися в Україну, стикалася з різними обставинами. Перша, відносно невелика, група повернулася в 1960-х і 1970-х роках у рамках радянської програми розвитку місцевого сільського господарства. Близько 5400 осіб, що повернулися тоді, отримали гарантовану роботу й житло від радянської влади й порівняно легко інтегрувалися.

Друга хвиля повернулася в останні роки існування Радянського Союзу в рамках масштабної державної програми переселення, оголошеної наприкінці 1989 року Державною комісією у справах кримських татар. Влада розраховувала збудувати близько 80 поселень в економічно відсталіх районах Криму і залучити тих, хто повернувся до роботи в колгоспах. Ця дуже централізована та бюрократизована програма зненацька зіштовхнулася з непередбачуваними обставинами: як банкрутством і розпадом СРСР, так і великою кількістю спонтанних повернень поза програмою. Багато кримських татар, незадоволених повільним виконанням державної програми, почали повертатися з власної ініціативи й будувати несанкціоновані поселення.

Третя й найбільша хвиля повернень почалася безпосередньо перед і одразу після проголошення незалежності України 1991 року. Упродовж кількох років понад 200 000 кримських татар повернулися на свою історичну батьківщину, попри несприятливі соціальні, економічні та політичні умови в Україні. Через брак нормативно-правової бази та широкої державної програми основні турботи щодо інтеграції тих, хто повернувся від самого початку лягли на плечі місцевих органів влади, які виявилися не готовими до цього. Минуло кілька років, перш ніж новостворений уряд України зміг представити загальнодержавну програму. Поки її не було, раніше депортовані особи у великій кількості почали спонтанно оселятися на території Кримського півострова й створили компактні поселення.

Перешкоди, з якими стикаються ті, хто повертається

Уряд України створив два відомства, покликаних забезпечити повернення та реінтеграцію раніше депортованих осіб – Державний комітет у справах національностей та релігій (Держкомнац, колишнє Міністерство у справах національностей) на національному рівні та Республіканський комітет у справах міжнаціональних відносин і депортованих громадян (Рескомнац) на рівні Криму.

20 Veljko Mikelic, "Housing, Land and Property Issues of FDPs in Crimea", Social Science Research Network, 2013, c.16.

Ці відомства відповідали за реалізацію «Державної програми інтеграції раніше депортованих осіб» у частині розподілу земельних ділянок, будівництва житла та задоволення інших соціальних, економічних та освітніх потреб. Постанова Кабінету Міністрів України 2004 року «Про заходи щодо задоволення соціальних потреб депортованих кримських татар та осіб інших національностей, які повернулися в Україну на постійне проживання» передбачає, що поселення повинні забезпечуватися водою і що раніше депортовані особи повинні отримати одноразову виплату у розмірі не більше 30 місячних мінімальних заробітних плат (близько 2900 доларів США станом на 2009 рік) для будівництва житла.²¹ Раніше Державна програма мала середній річний бюджет приблизно в 10 мільйонів доларів, але згодом він був значно скорочений; згідно з повідомленням уряду України, з 1991 року на забезпечення потреб раніше депортованих осіб було сумарно витрачено з бюджету близько 1,2 мільярда гривень (150-300 мільйонів доларів США).²² Хоча таке фінансування в часи економічних негараздів свідчить про прагнення української влади вирішувати питання забезпечення житлових та інших соціальних потреб раніше депортованих осіб, проте, втілення програми в життя було ускладнене нерегулярним фінансуванням, повільністю її реалізації та частою зміною процедур й сфери повноважень державних органів. Розподіл коштів також неодноразово був предметом критики як усередині країни, так і на міжнародному рівні, зокрема через те, що не всі передбачені кошти були витрачені, або ж вони не досягали тих, кому були призначені.²³

ПЕРІОД ЧАСУ	ЗАПЛАНОВАНЕ ФІНАНСУВАННЯ (млн. грн)	ФАКТИЧНО ПРОФІНАНСОВАНО	
		(млн. грн)	Відсоток від запланованого
1991 – 1995	552.2	552.2	100 %
1996 – 2000	195.2	88.1	45.1 %
2001	44.7	44.7	100 %
2002 – 2005	267.3	217.6	81.4 %
2006 – 2010	640.8	356.6	55.6 %
2011	27.0	25.1	93 %
2012	45.3	11.2	24.7 %
ВСЬОГО	1,844.8	1,295.5	70 %
У середньому за рік	83.9	58.9	70 %

Таблиця 2: Заплановане й фактично виділене фінансування для задоволення потреб раніше депортованих осіб.²⁴

21 За даними Рескомнацу, допомога в отриманні житла у період з 1989 по 2011 рр. була розподілена наступним чином: 4892 сімей отримали житло (квартири) за Державною програмою, 64 453 осіб отримали земельні ділянки для зведення житла та 35 654 осіб отримали сільськогосподарські ділянки. Водночас, 7670 сімей перебувають у черзі на квартири. Mikelić, цитована праця, с. 3.

22 Дані надані урядом України у травні 2013 року. Вони враховують не тільки державне фінансування, а й кошти, виділені міжнародними організаціями та двосторонніми донорами. У липні 2012 року Рескомнац повідомив УВКБ ООН про те, що потрібно близько 7 мільярдів гривень (865 мільйонів доларів США) на забезпечення житлом, комунікаціями та матеріальною допомогою близько 130 000 раніше депортованих осіб, які проживають на межі бідності в Криму. Наразі з державного бюджету виділяється лише 25 мільйонів гривень (3 мільйони доларів США) на рік. До державного бюджету на 2013 рік закладено 10,9 мільйона гривень (1 мільйон доларів США) на поселення раніше депортованих осіб. Станом на 1 грудня 2012 р. на потреби раніше депортованих осіб було витрачено лише 9,5 мільйонів гривень (1 мільйон доларів США) із запланованих 25 мільйонів гривень (3 мільйони доларів США). Примітка: через коливання курсу обміну валют, цифри у доларах США є приблизними. Розрахунок було зроблено за курсом на 3 травня 2013 р.: 1 гривня = 0,123533 дол. США; результати округлено до найближчого мільйона.

23 Консультативний комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин (РКНМ), «Третя думка щодо України», ухвалено 22 березня 2012 року, ACFC/OP/III(2012)002 (Страсбург: Рада Європи, 28 березня 2013 року), параграф 149; базується на звітах Рахункової палати України, опублікованих «Інтерфакс-Україна» (2012 р.).

24 Інформація про стан реалізації програм, спрямованих на задоволення потреб раніше депортованих осіб в Україні (результати з 1991 по 2012 рік), поширена під час виїзного засідання Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин, що відбулося в м. Сімферополь 11 квітня 2013 року.

Однією з перешкод, з якими стикаються депортовані особи після повернення, є важке економічне становище. Після розпаду СРСР колапс банківської системи і гіперінфляція поглинули заощадження всіх колишніх громадян Радянського Союзу, зокрема, й раніше депортованих осіб. Для тих, хто повертається ситуація є ще гіршою через розрив між низькою місячною зарплатою в країнах Центральної Азії, з яких вони повернулися (середній заробіток там складає 200 доларів США на місяць), і високими цінами в Криму, особливо на житло.²⁵ Також вони несуть високі витрати на сам переїзд, включно з коштами на оплату віз та дозволів (див. Розділ 2). За оцінками неурядової організації (НУО) «Ватандаш-Співвітчизник» та УВКБ ООН, раніше депортовані особи, що повертаються з Узбекистану, в середньому витрачають 550 доларів на людину на переїзд і перевезення особистого майна. У принципі, значна частина цих витрат має бути відшкодована після завершення процесу натуралізації раніше депортованої особи. Однак у період з 1999 по 2011 рік витрати тільки 23 202 депортованих осіб, або приблизно 16 відсотків від загальної кількості раніше депортованих осіб, що отримали за цей період українське громадянство, було відшкодовано. Крім того, враховуючи регіональні відмінності в цінах, власність, продана в Центральній Азії, особливо в Узбекистані, коштує значно менше (часто в десять разів менше), ніж витрати на будівництво нового будинку в Криму. Нарешті, як згадувалося вище, Державної програми по забезпеченню раніше депортованих осіб доступним житлом виявилось недостатньо для задоволення їхніх соціальних потреб. У результаті близько половини сімей тих, хто повертається, переїжджають до Криму поетапно. Спочатку батько або старший син їдуть до Криму, проводять там від шести до дванадцяти місяців для отримання громадянства, житла і, якщо вдається, роботи. Потім інші члени родини продають нерухоме майно в Центральній Азії та приєднуються до родичів.

Другою перешкодою для раніше депортованих осіб є часом несприятлива політична обстановка. Ті, хто повертався на початку 1990 років, прибували до Криму в розпал сепаратистських домагань проросійських сил Криму. Останні розглядали численних новоприбулих кримських татар, що були переважно переконаними прихильниками української державності, як додатковий тягар і як нових політичних опонентів. Відносини між раніше депортованими особами та російськомовною спільнотою від самого початку були напруженими й недовірливими, що заклало основу для політичних тенденцій, дотепер наявних у кримському суспільстві (детальніше це розглядається в Розділі 4). Особливо це було відчутно на місцевому рівні, де сільські та міські ради, що контролюють розподіл земельних ділянок, виявляли небажання приймати у своїх адміністративних округах нових виборців з відмінними політичними поглядами. І нарешті, як уже згадувалося в Розділі 2, особи, які повернулися після 1991 року, також зіткнулися з адміністративними перешкодами, наприклад, труднощами, пов'язаними з виходом з попереднього громадянства та отриманням громадянства України.

Право власності на землю і конфлікт

Враховуючи описаний вище контекст, можна виділити, щонайменше, три причини поточних земельних спорів. По-перше, існує незгода між тими, хто повернувся й владою щодо місця повернення. Раніше депортовані особи прагнуть повертатися до місць свого проживання до депортації, переважно в прибережних районах, і подають відповідні заявки до місцевих відділень Рескомнацу. Прибережні райони є привабливими з туристичної точки зору, а значить, найвигіднішими землями Криму. Органи місцевої влади систематично відповідають відмовою на запити щодо земельних ділянок у цих районах, стверджуючи, що в межах їхніх адміністративно-територіальних одиниць немає вільної землі для індивідуального житлового будівництва. У результаті, раніше депортовані особи, і перш за все кримські татари, змушені шукати альтернативні варіанти в інших місцях, насамперед навколо великих міст, таких як Сімферополь та Бахчисарай, або ж у таких районах, як Білогірський, Первомайський, Кіровський і Советський. Таким чином, раніше депортовані особи відчують себе не лише позбавленими земель предків, а ще й поставленими в економічно невідгдане становище. На виправдання самовільних захоплень землі вони вказують на приклади непрозорого надання найкращих земель забудовникам з політичними зв'язками, часто з порушеннями законних процедур.²⁶

25 Noel Calhoun and Dmitry Pletchko, "Legal Aspects of Return and Legalization in Ukraine of Formerly Deported Persons (FDPs)", Social Science Research Network, 2013, с. 7.

26 Рада національної безпеки при Президентові України вказала у 2005 році, що близько 5000 гектарів землі було розподілено «без чітких правових підстав». UNHABITAT, "Housing, Land and Property in Crimea", 2006, с. 37.

Ситуація додатково ускладнюється протиріччями між Програмою інтеграції раніше депортованих осіб і Земельним кодексом України 2001 року, згідно з яким кожен громадянин України може претендувати на отримання безкоштовної ділянки землі для будівництва будинку. У Земельному кодексі не передбачено чіткого механізму узгодження процедури розподілу землі з чинною Програмою для раніше депортованих осіб. У результаті, багато раніше депортованих осіб подали заявки в рамках обох програм, що створило плутанину й труднощі для місцевих органів влади та призвело до величезного зростання числа заявок. До того ж, відповідно до одного з найсуперечливіших положень Земельного кодексу, повноваження щодо ухвалення рішень про розподіл землі були віддані органам місцевого самоврядування, тобто сільським і міським радам, політичне виживання яких залежить від економічних і політичних еліт, котрі неодноразово були піддані критиці за непрозорість процедури розподілу земельних ділянок. Відповідно, раніше депортовані особи, що складають в економічному й політичному сенсі відносно слабку категорію населення, мали несприятливі позиції в конкуренції за отримання кращих земель, що дало додатковий поштовх самозахопленням (про це буде детальніше сказано нижче).

Третя обставина полягає в тому, що раніше депортовані особи опинились у несприятливих умовах з кількісного і якісного погляду в процесі здійснення земельної реформи в Україні, при якому приватизація сільськогосподарських земель відбувалась переважно на користь колишніх працівників радгоспів або членів колгоспів. Хоча такий критерій в принципі має рацію, проте він не враховує особливих обставин раніше депортованих осіб, багато з яких повернулися до Криму вже після розпаду системи колгоспів і радгоспів. Тому переважна більшість раніше депортованих осіб виявилась виключеною з процесу приватизації.²⁷ Для вирішення цієї проблеми українська влада розширила список бенефіціаріїв, включивши до нього «працівників соціальної сфери», яким мало бути виділено по два гектари землі (тоді як працівникам радгоспів або членам колгоспів – від п'яти до семи гектарів). Хоча ця програма, можливо, була запроваджена з добрими намірами, але вона не торкнулася більшої частини раніше депортованих осіб: лише 17 відсотків з них отримали у відповідності до неї сільськогосподарські землі, хоча загальна кількість сільських мешканців серед них становить 75 відсотків.²⁸ Насамкінець треба зазначити, що багато раніше депортованих осіб, яким урешті-решт були виділені земельні ділянки, отримали їх із державних резервних фондів, де земля зазвичай низької якості та розташована у віддалених районах. Така відчутна дискримінація в доступі до сільськогосподарських земель в якісному й кількісному відношенні й є третім чинником, що спонукає раніше депортованих осіб здійснювати самозахоплення, оскільки більшість з них традиційно займалися сільським господарством.

Самозахоплення землі

Несанкціоновані захоплення землі, відомі в Україні як «самозахоплення», є феноменом, характерним для Криму, наслідком як некерованого процесу повернення, так і описаної вище реальної або усвідомлюваної несправедливості в розподілі землі. Це явище охоплює значну кількість людей і великі земельні площі: за офіційними даними Республіканського комітету із земельних ресурсів (Рескомзему), існують 56 несанкціонованих поселень загальною площею близько 2000 гектарів, в яких проживають від 8000 до 15 000 осіб.²⁹

Незважаючи на те, що всі раніше депортовані особи стикаються з труднощами у доступі до земельних ресурсів для індивідуального будівництва та ведення сільського господарства, у самозахопленнях активно задіяні лише кримські татари. Інші групи раніше депортованих осіб, такі як вірмени, болгары, німці та греки, реагували інакше, хоча вони теж заявляють, що отримали тільки фрагментарну допомогу від влади. До того ж, переважна більшість цих груп оселилася за межами Криму в рамках програм допомоги, ініційованих їх «державами походження» (див. таблицю 1). Тому в цьому розділі увагу зосереджено на кримськотатарських самозахопленнях, а також на рухах «самозахоплення у відповідь» в російськомовній та українській спільнотах.

27 Консультативний комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин (РКНМ), «Третя думка щодо України», ухвалено 22 березня 2012 року, АСFC/OP/III(2012)002 (Страсбург: Рада Європи, 28 березня 2013 року), параграф 148.

28 Mikeliс, цитована праця, с. 8.

29 Mikeliс, цитована праця, с. 15.

Феномен самозахоплення зазнав змін упродовж останніх 20 років і може бути розділений на чотири етапи. На першому етапі – з 1989 по 1991 рік – самозахоплення були прямою та індивідуальною відповіддю окремих осіб на нездатність або небажання кримської влади надати тим, хто повернувся землю й житло. Багато раніше депортованих осіб будували житло власним коштом без жодного офіційного дозволу, часто формуючи компактні поселення. Чимало цих поселень були легалізовані 1996 року, але в багатьох із них ще й досі відсутня базова інфраструктура (така як водопостачання й електрика) через високу вартість або ж фізичні труднощі підключення до мереж.³⁰

На другому етапі, що розпочався в 1999 році, самозахоплення здійснювалися переважно на сільськогосподарських землях півночі Криму внаслідок проблем, які раніше депортовані особи відчули в процесі здійснення земельної реформи. Натомість третій етап, який тривав з 2002 по 2005 рік, був пов'язаний із землями для індивідуального житла. Ці самозахоплення стали протестом проти несправедливості і непрозорого розподілу земель в процесі виконання Земельного кодексу 2001 року.

Четвертий етап мав місце у 2005-2006 роках і являв собою найорганізованішу й наймасштабнішу форму самозахоплення. Як організованим протестом проти практики розподілу земель, що сприймалася як дискримінаційна, така, що порушує права раніше депортованих осіб, цим процесом керував Меджліс кримськотатарського народу.³¹ Значною мірою все відбувалося на околицях Сімферополя; його складовими були пікети, гасла й постійна присутність на захоплених землях, які отримали назву «галявини протесту».³² На цьому етапі перші групи етнічних росіян та українців також почали самостійно захоплювати землі поблизу м. Сімферополя, у деяких випадках співпрацюючи з групами кримських татар. Це спричинило різку реакцію кримської влади, яка прийняла закон про відповідальність за самозахоплення, схвалений у 2007 році Верховною Радою України. Цей етап був позначений операціями з виселення й зіткненнями між кримськими татарами й українськими правоохоронними органами, найвідоміше з яких сталося під час насильницького знесення будівель на плато Ай Петрі в листопаді 2007 року, коли близько 1000 бійців спецпідрозділів міліції зіткнулися з сотнями кримських татар, які намагалися протистояти знесенню їхніх житлових і бізнесових будівель.

Природа самозахоплення еволюціонувала від поодиноких спонтанних дій до організованих і колективних форм. «Галявини протесту», на яких спочатку розміщувалися тільки тимчасові будівлі, поступово перетворюються на постійні поселення. Учасники самозахоплення організовані, їх діяльність координують комітети, і передбачається, що вони мають брати як фінансову, так і особисту участь в облаштуванні, управлінні та захисті земельних ділянок. Ділянки іноді неофіційно продаються, а учасниками самозахоплення стають не тільки раніше депортовані особи; деякі з них є етнічними українцями або росіянами, які свого часу сподівалися отримати земельні ділянки відповідно до Земельного кодексу 2001 року неподалік від міського центру, а не в сільській місцевості.

Різні сторони конфлікту та погляди на земельне питання

Існує багато взаємовиключних інтерпретацій причин і можливих шляхів розв'язання земельних спорів. Кримська влада стверджує, що дані Рескомзему свідчать: процес розподілу земель насправді був сприятливішим для кримських татар, які отримали більше, ніж їхня частка в структурі населення, і що рухи самозахоплення організовано бізнесменами задля отримання економічної вигоди. Кримські татари стверджують, що Рескомзем враховує також площу земель, зайнятих на попередніх етапах самозахоплення, й ігнорує різницю в якості. Усередині кримськотатарської спільноти також існують розбіжності щодо вибору стратегії, причому спектр пропозицій простягається від колективних акцій громадянської непокори до співпраці з владою.

30 Станом на 2012 рік близько 117 000 раніше депортованих осіб проживали в 297 компактних поселеннях, з яких до 258 під'єднано електричний струм, 220 забезпечуються водою і тільки 91 - газом. За оцінками 75 000 раніше депортованих осіб живуть у тимчасових, недобудованих будинках без будь-якої базової інфраструктури. Джерело: Рескомнац, 1 січня 2012 р.

31 Детальніше про органи самоврядування кримських татар див. у Розділі 4, де йдеться про участь у політичному житті.

32 За даними Рескомзему, 1331,5 гектарів від загального числа 1913,1 гектарів, які зареєстровані як «самозахоплення», розташовані або в межах м. Сімферополь, або в Сімферопольському районі. Рескомзем, офіційна статистика від 10 вересня 2012 року.

Ці розбіжності відображає зростання числа сторін, задіяних у проблемі самозахоплень. До 2006 року Меджліс кримськотатарського народу був головною організацією, яка керувала більшістю акцій самозахоплення.³³ При ньому функціонує спеціальна Земельна комісія, метою якої є запобігання ескалації земельних спорів у насильницькі зіткнення шляхом переговорів та співпраці з владою. 2007 року група «Авдет» зареєструвалася як НУО, проголосивши своєю метою захист інтересів учасників самозахоплень шляхом акцій громадянської непокорності, прямої дії та лобювання змін у законодавстві. У 2011 році ця група поділилася на дві фракції, одна з яких співпрацює з Меджлісом, а друга зареєструвалася як нова НУО під назвою «Себат». «Себат» позиціонується як опозиційна до Меджлісу правозахисна НУО, її метою є вирішення проблем самозахоплень у рамках правового поля й через діалог із владою. У результаті існує внутрішня конкуренція між кримськотатарськими організаціями щодо того, хто ж саме має бути головним медіатором, що зможе дати раду земельній проблемі.

До того ж, учасники самозахоплень з інших етнічних груп об'єдналися в Таврійський Союз, який проголошує, що раніше депортовані особи є не єдиними постраждалими в результаті непрозорого розподілу земель у Криму. Вони розглядають надання землі раніше депортованим особам як посягання на власні права на землю і дотримуються стратегії «самозахоплення у відповідь», вимагаючи рівного ставлення до всіх. І нарешті, існує кілька організацій, що рідше протистоять самозахопленням, наприклад, «Російська громада Криму», «Наші права», «Рада отаманів Криму», що є козачим координаційним органом в Криму, і Союз «Антизахоплення». Деякі з цих організацій відстоюють радикальні заходи, такі як примусові виселення, або навіть роблять самостійні спроби зносу ділянок самозахоплень, розпалюючи цим ще більше міжетнічну напруженість.

Реакція влади

Аналітики характеризують проблему самозахоплень як «замкнене земельне коло», яке починається з непрозорого розподілу землі органами землеустрою, що веде до реальної або відчутної земельної дискримінації раніше депортованих осіб. У свою чергу, раніше депортовані особи вдаються до захоплення ділянок для того, щоб чинити тиск на органи управління земельними ресурсами, що може далі вести до розподілу землі, несправедливого в очах інших, повторюючи цей замкнений цикл. Це негативно позначається на економічній, політичній, інституційній та соціальній стабільності, що відлякує інвесторів, підриває легітимність державних інститутів і породжує відчуття безкарності у кримському суспільстві.

Позиція влади коливається між репресивними та примирливими заходами, але в більшості випадків віддає перевагу останнім. Хоча в минулому, особливо 2007 року, відбувалися насильницькі виселення, закон 2006 року, який передбачає кримінальну відповідальність за самозахоплення, в основному не застосовується правоохоронними органами. Влада, звертаючи увагу лише на один з багатьох симптомів замкненого земельного кола й залишаючи поза увагою його глибинні причини, виявляється неспроможною зупинити це явище. У 2011 році в законодавство було внесено поправки, згідно з якими самозахоплення розглядається як адміністративне й цивільне правопорушення, а не як кримінальне діяння. Загалом і в цілому, за винятком силових операцій 2007 року, кримська влада обачно утримувалася від прямої конфронтації з учасниками самозахоплень із застосуванням сили й визнавала, що в таких діях закладено серйозний конфліктний потенціал.

Натомість влада використовувала прагматичний підхід, вдаючись до переговорів з представниками осіб, котрі претендують на земельні ділянки – або індивідуальних, або на високому політичному рівні, намагаючись знайти мирні рішення поза рамками наявного інституційного поля. Цей процес просунувся й отримав правову базу зі створенням у січні 2001 року під егідою Ради Міністрів АРК Комісії з вирішення питань, пов'язаних із самозахопленням земель і надання депортованим та іншим громадянам земельних ділянок для будівництва та обслуговування житлових будинків. Ця комплексна і багатогалузева комісія має повноваження давати далекосяжні рекомендації щодо внесення змін до міських планів розвитку та легалізації ділянок самозахоплень. Першу

33 Детальніше про органи самоврядування кримських татар див. у Розділі 4.

91 ділянку було легалізовано в листопаді 2012 року, а в березні 2013 року кілька учасників самозахоплення, інтереси яких представляла НУО «Себат», отримали ділянки для будівництва. Поряд з цими позитивними першими кроками залишається величезна кількість земельних питань, що потребують вирішення.

Рекомендації

Уряду України та Раді Міністрів АРК

Хоча масштаби завдань з вирішення наявних земельних проблем величезні, а виклики, пов'язані з виділенням земельних ділянок, їх реєстрацією та правом власності на них, не обмежуються Кримом, це не применшує необхідності розв'язання кримських земельних спорів стратегічно й всеосяжно. Такий підхід можна розділити на три етапи:

- У короткостроковій перспективі кримська влада має здійснити повну інвентаризацію земельних ресурсів Криму й розглянути можливість запиту міжнародної технічної допомоги для цього. Пріоритет слід віддавати районам, ураженим земельними спорами, а також тим, де існує високий попит на виділення земельних ділянок, таким як південне узбережжя Криму.
- У середньостроковій перспективі упродовж наступних півтора-двох років, усі наявні проблеми самозахоплення мають бути розв'язані через Комісію з вирішення питань, пов'язаних зі звільненням самовільно зайнятих земель і надання депортованим та іншим громадянам земельних ділянок для будівництва та обслуговування житлових будинків на основі земельного кадастру. Це має бути зроблено на таких умовах:
 - Щоб уникнути створення «чинника тяжіння» для подальших самозахоплення, будь-які випадки легалізації ділянок самозахоплення повинні розглядатися як одноразові й бути дійсними тільки для вирішення проблем з уже наявними самозахопленнями.
 - Усі дійові особи, задіяні в самозахопленнях, мають бути представлені в роботі Комісії рівною мірою, щоб, наскільки можливо, деполітизувати процес виділення землі.
 - Раніше самовільно захоплені ділянки, щойно їхній статус буде визначений, повинні бути інтегровані у відповідні плани розвитку територій з метою запобігання їх економічній і соціальній ізоляції. Наявні поселення, зокрема й ті, що були легалізовані 1996 року, повинні бути під'єднані до газової, електричної, водної та каналізаційної мереж.
 - Потрібно створити спеціальний орган, який був би уповноважений здійснювати моніторинг виділення землі й повідомляти про можливі зловживання у сфері управління земельними ресурсами у відповідні інстанції. Основні організації раніше депортованих осіб та інших груп, що мають стосунок до самозахоплення, повинні отримати в ньому представництво й бути готовими до співпраці в рамках такої установи.
- У довгостроковій перспективі Україні слід створити ефективну та прозору систему управління земельними ресурсами шляхом проведення структурних реформ у політиці управління земельними ресурсами та внесення поправок до відповідного законодавства. Це можна зробити, запросивши профільну міжнародну місію з надання технічної допомоги, як це зробили інші країн колишнього СРСР. Має бути створений прозорий ринок землі, особливо напередодні очікуваного зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення у 2016 році.

Міжнародній спільноті

Враховуючи приголомшливі масштаби завдань, що стоять перед Україною, міжнародні зацікавлені сторони повинні бути більш активними у запобіганні земельним конфліктам в Україні та зниженні їхньої напруженості. Вони могли б, наприклад, створити координаційну структуру, яка б підготувала

«карту» всіх відповідних інституцій та законодавства у сфері управління земельними ресурсами, а також могла б надавати рекомендації щодо шляхів поліпшення ситуації, підкріплюючи їх міжнародною підтримкою та технічною допомогою.

4. УЧАСТЬ У ПОЛІТИЧНОМУ ЖИТТІ

Повноцінна участь у суспільному житті осіб, що належать до національних меншин, є надзвичайно важливою для розвитку стабільного, згуртованого та справедливого суспільства.³⁴ Участь у політичному житті може мати багато форм: від голосування на виборах до висунення власної кандидатури на різні посади й від представництва в державних структурах до створення органів самоврядування. Реальне або усвідомлюване виключення з процесу ухвалення рішень викликає невдоволення і може призвести до напруженості як між етнічними спільнотами, так і всередині них, оскільки виключені групи шукають інших шляхів для досягнення своїх цілей.

Як показують останні дослідження, різні групи раніше депортованих осіб істотно відрізняються за рівнем і формами своєї участі у політичному житті Криму.³⁵ Попри те, що всі п'ять груп мають спільну мету – відновити свої права й покращити своє соціально-економічне становище, – етнічні вірмени, болгары, німці й греки схиляються до того, щоб вирішувати ці питання на індивідуальних засадах, або виставляючи свої кандидатури на виборні посади в державних органах, або емігруючи до своїх «держав походження». Натомість кримські татари мають довгу історію боротьби за колективні права як група і демонструють вищий рівень політичної мобілізації. Тому в цьому розділі увагу зосереджено на різних видах участі в політичному житті, використовуваних кримськими татарами для досягнення своїх цілей, а також на тих перешкодах, з якими вони стикаються на цьому шляху.

Інституційні механізми

Відповідно до спеціального автономного статусу від 1995 року, вищим законодавчим органом АРК є кримський парламент, або Верховна Рада, що нараховує сто депутатів, які обираються прямим голосуванням. Виконавча влада в АРК належить Раді Міністрів на чолі з Головою, який висувається Верховною Радою й затверджується Президентом України. Президент України також призначає постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим. АРК ділиться на 25 регіонів, серед яких 14 районів і 11 муніципалітетів, кожен з яких має місцеву раду, що обирається прямим голосуванням.

На національному рівні чільним державним відомством, відповідальним за питання національних меншин, до 2010 року був Держкомнац. Як згадувалося вище в Розділі 3, цей орган не тільки відповідав за розподіл державної допомоги раніше депортованим особам, а й виконував ряд інших важливих функцій, пов'язаних з участю меншин у суспільному житті та захистом їхніх прав. Міжнародні моніторингові органи, зокрема, Консультативний комітет Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин (РКНМ), висловлювали серйозну стурбованість інституційним вакуумом, що утворився в результаті ліквідації Держкомнацу наприкінці 2010 року. Хоча деякі з його функцій були передані значно меншому підрозділу в складі Міністерства культури, його роль як координаційного органу в сфері забезпечення участі меншин у житті суспільства була втрачена, а регулярні раніше зустрічі Ради представників Всеукраїнських асоціацій національних меншин, які проходили під його егідою, припинились.³⁶

34 OSCE HCNM, The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life (September 1999); OSCE HCNM, Ljubljana Guidelines.

35 Natalia Mirimanova, "Political participation and representation of Crimean Tatars and other formerly deported people: needs assessment", Social Science Research Network, 2013.

36 Консультативний комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин (РКНМ), «Третя думка щодо України», ухвалено 22 березня 2012 року, ACFC/ OP/III(2012)002 (Страсбург: Рада Європи, 28 березня 2013 року), параграф 144.

На регіональному рівні чільним органом, відповідальним за справи меншин і допомогу раніше депортованим особам, є Рескомнац. Після ліквідації Держкомнацу він і далі функціонує й є одним з органів, де національні меншини широко представлені, про що буде сказано нижче.

Самоврядування: організації, що представляють кримських татар

Як і в кожній спільноті, індивідуальні уявлення кримських татар про те, яких стратегії і тактики слід дотримуватися для поліпшення своєї ситуації, різняться. У травні 1956 року кримські татари створили Національний рух кримських татар (НРКТ). 1989 року він був перетворений на Організацію кримськотатарського національного руху (ОКТНР) на чолі з Мустафою Джемільєвим. ОКТНР виступала за негайне масове повернення і право на національне самовизначення, тоді як менша частина НРКТ, що не приєдналася до ОКТНР, надавала перевагу менш радикальному підходу й тісній співпраці з тодішньою радянською владою. Це розділення серед кримськотатарської спільноти існує й досі, і навіть стало за цей час виразнішим: одні групи виступають за радикальніші підходи, тоді як інші вважають за краще працювати на встановлення тісніших стосунків із владою.

У червні 1991 року відбувся Другий Курултай кримськотатарського народу, який більшість кримських татар вважають своїм представницьким органом. У ньому беруть участь 250 делегатів, обраних місцевими громадами терміном на п'ять років. Курултай, у свою чергу, обирає виконавчу раду, або Міллі Меджліс (далі – «Меджліс»), до якого входять 33 члени. Меджліс виконує рішення Курултаю і представляє спільноту поміж сесіями Курултаю. Окрім загальнокримського Меджлісу, є ще 250 місцевих меджлісів, об'єднаних у 22 регіональних меджліси.³⁷

Курултай допускає плюралізм лише до певної межі: передбачається, що після ухвалення рішення більшістю голосів, усі делегати повинні його виконувати. Наприклад, щоб не допустити розпорошення кримськотатарських голосів під час виборів за мажоритарною системою, що застосовується в Україні, Курултай забороняє своїм делегатам балотуватися проти кандидатів, запропонованих Меджлісом, під загрозою виключення з Курултаю. Це обмеження внутрішнього політичного плюралізму є об'єктом жорсткої критики з боку опонентів Меджлісу, які звинувачують його в недемократичності. У результаті кілька опозиційних груп, таких як «Міллі Фірка» («Національна партія»), громадська організація «Себат», що представляє учасників земельних акцій, та інші групи, які нещодавно об'єдналися в Кримськотатарський народний фронт (КТНФ), відчайдушно конкурують з Меджлісом за право представляти інтереси кримськотатарського народу. Ця внутрішня конкуренція всередині кримськотатарської спільноти є джерелом постійної напруженості й іноді використовується у своїх інтересах кримською владою.

Деякі респонденти, в тому числі й представники влади, стверджують, що підтримка Меджлісу з боку кримських татар поступово знижується. При цьому вони посилаються на нещодавнє рішення Курултаю знизити кворум участі кримських татар до однієї третьої. Підтвердити зниження популярності Меджлісу складно; водночас дослідження свідчать, що явка на заходах, які проводить Меджліс, а також кількість тих, що голосують за кандидатів Меджлісу, залишаються значними.³⁸ Незважаючи на посилення конкуренції у кримськотатарському політичному середовищі, Курултай і Меджліс залишаються основними структурами, які можуть легітимно претендувати на представлення інтересів значної частини кримських татар, і їм, як таким, слід забезпечити ефективну участь в ухваленні рішень, що мають стосунок до кримськотатарської спільноти, не виключаючи при цьому участі інших організацій.

Водночас відносини між Меджлісом, з одного боку, та українською й кримською владою, з іншого, ускладнюються тим, що Меджліс не має правового статусу. Уряд України відмовляється визнати Меджліс органом самоврядування кримськотатарського народу, тоді як Меджліс відмовляється

37 Точне число делегатів Курултаю змінюється від сесії до сесії.

38 Mirimanova, с. 4. Явка на перших етапах виборів Курултаю в 2013 році становила від 57 до 68 відсотків кримськотатарського електорату. Див.: www.qtm.org, станом на 29 квітня 2013 р. Наприклад, святкування кримськотатарського національного свята Хидирлез, організоване Меджлісом, зібрало, за повідомленнями, 35 000 учасників. (див.: <http://crimea.comments.ua/news/2013/05/06/150631.html>, станом на 14 травня 2013 р.)

реєструватися як НУО. У минулому українські лідери дотримувалися прагматичного підходу – зокрема, створивши новий консультативний орган при Президентові України, що мав той самий склад, що й Меджліс. Заснування Президентом Л. Кучмою у 1999 році Ради представників кримськотатарського народу, до якої входили 33 члени Меджлісу, розглядалось значною мірою як позитивний приклад створення інституціалізованого форуму для діалогу в обхід болючого питання про правовий статус Меджлісу.

Однак цей компроміс, що не мав чітких правових рамок, виявився крихким. Рада перестала регулярно збиратися при Президентові В. Ющенку, а Президент В. Янукович 2010 року одноосібно змінив її склад у бік зменшення кількості членів від 33 до 19. З них вісім, як і раніше, були також і членами Меджлісу, а 11 були відібрані з числа кримськотатарської опозиції.³⁹ Консультативний комітет РКНМ висловив жаль з приводу «такого розвитку подій, оскільки він підриває представницьку природу цієї Ради».⁴⁰ Відтоді Меджліс бойкотує Раду, але українська й кримська влада продовжили тісну співпрацю з нею й призначили деяких її членів, що не входять до Меджлісу, на посади в кримських органах влади.⁴¹ 24 березня 2013 р. НРКТ і КТНФ організували III Загальнонародні збори на підтримку Ради, і попри те, що в цьому заході взяли участь лише кілька сотень осіб, ухвалили резолюцію, в якій Рада визнається «єдиним легітимним органом, що представляє інтереси кримськотатарського народу у відносинах з центральною державною владою України».

І без того натягнуті відносини між Меджлісом і кримською владою погіршилися ще більше після призначення Анатолія Могильова Головою Ради міністрів АРК 7 листопада 2011 року. Конструктивні канали взаємодії між владою і Меджлісом практично обірвалися, хоча окремі члени Меджлісу ще можуть впливати на процес ухвалення рішень як депутати Верховної Ради Криму і Верховної Ради України відповідно. Натомість влада дедалі частіше й послідовніше співпрацює з кримськотатарськими групами, що перебувають в опозиції до Меджлісу.⁴² Це маніпулювання політичною конкуренцією в середовищі кримськотатарської спільноти призвело до зростання напруженості, зокрема, у травні 2013 року, до й під час організації пам'ятних заходів з нагоди річниці депортації.

Участь у виборах та представленість у виборних органах

На національному рівні деякі аспекти виборчої системи України складають істотні перешкоди для ефективної участі осіб, що належать до національних меншин, у виборних органах влади. До цих перешкод належать: вимога для політичних партій бути представленими по всій країні, нещодавнє підняття прохідного виборчого бар'єру до п'яти відсотків та заборона виборчих блоків. Все це разом суттєво ускладнює участь національних меншин у виборах через власні партії.⁴³ Меджліс, натомість, вступає в коаліції із загальнонаціональними партіями в обмін на підтримку й місця у Верховній Раді України. У минулому, з огляду на ідеологічну близькість та солідарність із активістами, що виборювали незалежність України, Меджліс об'єднувався з партіями Народний Рух-Наша Україна, блоком Юлії Тимошенко і Об'єднаною опозицією – тобто, усіма партіями, які протистоять Партії регіонів, що є нині правлячою. Хоча ця тактика дозволила кримським татарам бути представленими у Верховній Раді України, вона також зробила їх залежними від переговорів і альянсів із загальнонаціональними партіями для отримання представництва у виборних державних структурах.

39 Рада зібралася вперше 30 січня 2013 р. і обрала головою Лентуна Безазієва, депутата Верховної Ради АРК від Партії регіонів.

40 Консультативний комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин (РКНМ), «Третя думка щодо України», ухвалено 22 березня 2012 року, ACFC/ OP/III(2012)002 (Страсбург: Рада Європи, 28 березня 2013 року), параграф 139.

41 Одним з найяскравіших прикладів є призначення бізнесмена Енвера Абдураїмова на посаду глави Постійної комісії з міжнаціональних відносин і проблем депортованих громадян у Верховній Раді АРК в лютому 2013 року. На цій посаді він змінив заступника голови Меджлісу Ремзі Льясова.

42 Наприклад, рішення кримської влади в березні ц.р. виділити земельні ділянки учасникам самозахоплень, підтримуваних «Себатом», тоді як учасники самозахоплень, підтримувани «Авдетом», не отримали нічого, виглядає таким, що свідчить про готовність влади використовувати рішення про розподіл землі для впливу на політичне протистояння всередині кримськотатарської громади.

43 Закон України «Про політичні партії» № 2365- III від 5 квітня 2000 вимагає від партій мати представництва у двох третинах областей України. Це положення було охарактеризовано Консультативним комітетом РКНМ як таке, що становить «серйозну перешкоду для осіб, що належать до національних меншин, в отриманні представництва у виборних органах» і як таке, що «суперечить вимогам Статті 15 РКНМ про сприяння їхній повній та ефективній участі в суспільному житті». (Консультативний комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин (РКНМ), «Третя думка щодо України», ухвалено 22 березня 2012 року, ACFC/ OP/III(2012)002 (Страсбург: Рада Європи, 28 березня 2013 року), параграф 134).

Ця дилема ще очевидніша на рівні АРК, особливо на низових рівнях влади (у районних та місцевих радах), в яких кримські татари залежать від співпраці з владою для просування позицій своєї спільноти. Через змішану виборчу систему з одномандатними округами, демографічну розпорошеність кримських татар по різних округах і відсутність практики крос-етнічного голосування, жоден представник кримськотатарського народу не був обраний до Верховної Ради АРК у 2010 році в ході прямого голосування по мажоритарних округах. З іншого боку, прохідний поріг на виборах до Верховної Ради АРК (3%) нижчий, ніж на загальнонаціональних українських виборах (5%). Загалом за партійними списками було обрано шість кримських татар. Були висунуті деякі звинувачення у маніпуляціях з межами виборчих округів: у своєму звіті про парламентські вибори 2012 р. Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (БДІПЛ) зазначило, зокрема, що межі виборчих округів «не повинні змінюватися з метою розпорошення або виключення представництва національних меншин».⁴⁴

Загалом, представництво кримських татар у Верховній Раді АРК поступово знижується – з 14,5 відсотка 1994 року (коли нетривала практика надання квот забезпечила 14 гарантованих місць кримським татарам і по одному кожній з інших чотирьох груп раніше депортованих осіб) до 6 відсотків за результатами виборів 2010 року. До того ж, дедалі більше кандидатів-кримських татар обираються за іншими списками, ніж ті, що схвалені Меджлісом. Відсоток кримських татар, обраних до районних рад, коливається, і в деяких випадках кримські татари представлені навіть більшим відсотком порівняно з їх чисельністю, особливо в місцевих радах; однак у цілому їхнє представництво у виборних органах є нижчим від їхньої частки в населенні АРК.⁴⁵ Це спонукає кримських татар вимагати відновлення системи квот, проти чого рішуче виступають групи етнічних росіян, які вважають це дискримінацією й порушенням Статті 24 Конституції України. Хоча квоти дійсно можуть бути контрпродуктивною мірою, яка закріплює етнічні відмінності, проте чинна система виборів в одномандатних округах перешкоджає участі кримських татар у політичному житті.

Представництво у виконавчій владі

Українська влада не збирає статистичних даних щодо розподілу за етнічними групами, попри те, що міжнародні моніторингові органи рекомендують робити це з метою вироблення цілеспрямованої політики, спрямованої на досягнення повної та ефективної рівності груп меншин, які перебувають у несприятливих умовах.⁴⁶ Внаслідок цього наявні лише обмежені дані про рівень представленості кримських татар у виконавчих органах влади, що веде до розбіжності між твердженнями кримських татар і цифрами, що надає влада. Останні дослідження показують, що серед посадових осіб та державних службовців у Криму частка кримських татар становить приблизно десять відсотків, що менше за їхню частку від загальної чисельності населення АРК. Серед міністрів АРК та їхніх заступників сім відсотків мають кримськотатарське походження; це число зростає до 13 відсотків, коли йдеться про голів і заступників голів департаментів, і навіть до 20 відсотків для інших виконавчих та експертних посад. Однак переважна більшість цих кримськотатарських фахівців працює в Рескомнаці; якщо виключити службовців цього спеціалізованого відомства, загальне число позицій експертного рівня впаде до 4,9 відсотка. На рівні районних та міських рад є лише один кримськотатарський голова районної адміністрації (7 відсотків), хоча десятеро кримських татар є заступниками голів (22 відсотки). Подібним чином, лише один кримський татарин очолює міську раду (9 відсотків), тоді як шестеро (10 відсотків) є заступниками голів.⁴⁷

Відносно низький рівень представленості кримських татар в органах державного управління може мати багато причин і його складно аналізувати через брак точних якісних і кількісних даних. Влада посилається на брак кваліфікованих кадрів серед членів кримськотатарської спільноти,

44 Звіт БДІПЛ, див.: www.osce.org/odihr/98578, с. 3.

45 За даними Н. Міріманової, 2010 року відсоток кримських татар у виборних органах Криму був таким: 6 відсотків у Верховній Раді, 10 відсотків у міських та районних радах, 15,4 відсотки у сільських та міських радах і 7 відсотків були обрані головами сільських рад (Mirimanova, цитована праця, с. 13).

46 Консультативний комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин (РКНМ), «Третя думка щодо України», ухвалено 22 березня 2012 року, АСFC/ OP/III(2012)002 (Страсбург: Рада Європи, 28 березня 2013 року), параграфи 54-56.

47 Mirimanova, цитована праця, с.19-20, 22.

однак зусиль, спрямованих на подолання цієї ситуації, докладається мало. Спроби створити пул професіоналів, з якого можна було б залучати кандидатів у разі появи відповідних вакансій, досі не дали результатів. Водночас, кримські татари часто скаржаться на дискримінацію. Як буде продемонстровано далі, в розділі про участь у соціально-економічному житті, рівень обізнаності як про дискримінацію, так і про інституційну мережу, призначену для протидії її проявам, слабкі.⁴⁸ Існує потреба в ефективних інституціях зі спеціальним мандатом щодо моніторингу ситуації і допомоги жертвам імовірної дискримінації.⁴⁹ У цьому зв'язку треба також відзначити, що звичайна практика призначень і підбору на посади в Криму часто є об'єктом критики, оскільки є недостатньо мерітократичною; як стверджується, патронаж та партійна приналежність мають перевагу перед професійними якостями.⁵⁰

Рекомендації

Уряду України та Раді Міністрів АРК

- Урядові України та Раді Міністрів АРК слід в якості першочергового пріоритету переглянути свою політику принципового невизнання Меджлісу. Незважаючи на те, що Меджліс досі не має чіткого правового статусу, він усе одно представляє істотну частину кримськотатарської спільноти і, як такому, йому має бути надана можливість ефективної участі в процесі управління, при цьому підхід до цієї участі має бути інклюзивним. Домовленість про правовий статус Меджлісу може бути досягнута в ході широких публічних консультацій. Тим часом владі слід повернутися до попередньої практики прагматичного залучення.
- Центральній українській та регіональній кримській владам слід розробити ефективні механізми, які сприяли б політичному представництву раніше депортованих осіб в цілому й кримських татар зокрема, у відповідності з Лундськими рекомендаціями та Статтею 15 РКНМ. Владі слід запросити міжнародних експертів для вивчення та оцінки нині існуючої змішаної виборчої системи в Криму, згідно з якою половина мандатів розподіляється в мажоритарних одномандатних округах.
- Україні слід посилити правову та інституційну базу протидії дискримінації, у тому числі на рівні Криму, забезпечуючи доступність ефективних засобів правового захисту у випадках дискримінації та застосування політичних практик, які гарантують повну й ефективну рівність.
- Україні слід вжити заходів, які покращували б можливості кандидатів з уразливих етнічних груп обійняти посади на державній службі, у тому числі через стипендії, стажування, підготовчі програми чи навчання на робочому місці, або через ширше застосування позитивних ініціатив, таких як підтримки їхнього навчання в Академії державного управління при Президентові України. Владі також слід розробити механізми збирання відповідних кількісних даних, у тому числі статистичних даних та/або даних опитувань про рівень представленості осіб, що належать до національних меншин, на державній службі, дотримуючись принципу добровільної самоідентифікації та забезпечуючи захист особистих даних.

Кримськотатарській спільноті

- Усі групи, що складають кримськотатарську спільноту, повинні визнати, що плюралізм думок і внутрішньополітична конкуренція є неодмінною рисою демократичного суспільства.

48 Хоча 2012 року Україна ухвалила новий закон по боротьбі з дискримінацією (Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» № 5207-VI, ухвалений 6 вересня 2012 р.), нині обговорюються подальші поправки до нормативно-правових актів щодо запобігання дискримінації в рамках підготовки до очікуваного підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Це стосується, зокрема, законопроекту 09451 (колишнього законопроекту 8711), який було внесено на розгляд Верховної Ради 12 грудня 2012 р.

49 Див. ENP Progress Report 2013.

50 Mirimanova, цитована праця, с. 23.

5. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ ПОВЕРНЕННЯ ТА ІНТЕГРАЦІЇ

Міжетнічна напруженість на Кримському півострові може надалі загостритися через реальну або усвідомлювану нерівність у соціально-економічному статусі різних етнічних груп.⁵¹ З огляду на невідповідне географічне та житлове становище раніше депортованих осіб (спричинене, зокрема, прогалинами у правовому забезпеченні їхнього повернення та поселення), вони, найчастіше, не можуть впоратись зі структурними перешкодами, з якими вони стикаються і в інших галузях. Наявність цих проблем визнається в правових і політичних документах, але зусилля, спрямовані на впровадження заходів, які б виправили наявне становище, не відповідають масштабу проблем. Наприклад, Державна програма розселення та облаштування депортованих кримських татар і осіб інших національностей, що повернулися на проживання в Україну, їх адаптації та інтеграції в українське суспільство на період до 2015 року⁵² вказує на різні перешкоди на шляху повної соціально-економічної інтеграції депортованих осіб, але вона й досі не досягла поставлених цілей, про що йдеться в Розділі 3.

Несприятливі соціально-економічні умови, такі як бідність, непридатне для проживання житло, безробіття або відсутність доступу до соціальних послуг та охорони здоров'я, є наслідком незавершеного процесу організації поселення й реабілітації тих, хто повернувся й створюють перешкоди на шляху їх успішної інтеграції до кримського суспільства. Ці несприятливі умови обмежують повноцінну участь раніше депортованих осіб в усіх сферах життя. Міжнародні моніторингові органи із занепокоєнням відзначають, що соціально-економічне становище раніше депортованих осіб і, зокрема, кримських татар, упродовж останніх років не покращилося.⁵³

Бідність

Рівень бідності в Криму загалом є високим. За даними ПРООН, рівень доходу 43,1 відсотка домогосподарств у Криму є нижчим за офіційний прожитковий мінімум. Ще гіршою є ситуація у сільській місцевості, де 53,8 відсотків живуть за межею бідності (у порівнянні з 30 відсотками міського населення). Кримські татари належать до однієї з найуразливіших груп: 43 відсотки кримськотатарських домогосподарств підпадають під категорію бідних, тоді як серед етнічних росіян цей показник становить 33 відсотки, а серед українців – 38 відсотків. Вищий рівень бідності серед кримських татар частково пояснюється тим, що в середньому їхні домогосподарства є більшими, ніж в інших етнічних груп (3,2 людини на домогосподарство, тоді як серед етнічних росіян цей показник складає у середньому 2,28 людини, а серед українців – 2,19), і мають нижче співвідношення тих, хто працює, й утриманців.⁵⁴

У цілому 54 відсотки сімей в Криму з різним рівнем доходу не можуть дозволити собі робити заощадження. Це може знижувати стимули до підприємництва або обмежувати освітні можливості, а також унеможливити придбання товарів і послуг, які асоціюються з вищим рівнем життя, що ще погіршує ситуацію для бідніших груп у Криму.⁵⁵ Оскільки бідність більш поширена серед кримських татар у порівнянні з іншими етнічними групами, вона являє собою величезну перешкоду для їхньої успішної соціально-економічної інтеграції.

51 Цей розділ спирається переважно на дві роботи. Перша з них – «Рівень життя в Автономній Республіці Крим», 2012 р. – проведене в рамках Програми розвитку ООН (ПРООН) у співпраці з Радою з людської безпеки та розвитку при Голові Верховної Ради Автономної Республіки Крим (далі: «Рівень життя в Автономній Республіці Крим», 2012), де вперше наводяться показники соціально-економічної інтеграції в Криму за окремими етнічними групами. Другим джерелом є польове дослідження Наталії Міріманової. Хоча аналіз ситуації стосується всіх раніше депортованих осіб, першочергову увагу зосереджено на викликах, з якими стикаються кримські татари з огляду на викладені вище причини.

52 Див.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/637-2006-%D0%BF/paran13#n13>.

53 Консультативний комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин (РКНМ), «Третя думка щодо України», ухвалено 22 березня 2012 року, АСFC/OP/III(2012)002 (Страсбург: Рада Європи, 28 березня 2013 року). Консультативний комітет відзначає, що з часу другого моніторингового циклу стосовно соціально-економічного становища кримських татар не було досягнуто жодного прогресу.

54 ПРООН, Рівень життя в Автономній Республіці Крим, 2012.

55 ПРООН, Рівень життя в Автономній Республіці Крим, 2012.

У той час, як сільські мешканці можуть самостійно вирощувати їжу, багато кримських татар вдаються до таких дій, як акумулювання боргів, затримка платежів за оренду чи комунальні послуги, або ж відмова від покупки продуктів, одягу чи ліків, що негативно позначається на розвитку людського потенціалу в Криму.⁵⁶ Деяку підтримку надають міжнародні організації з розвитку, такі як Турецьке агентство з міжнародного розвитку (ТІКА). Базову допомогу в розвитку кримських сільських громад широко надавала ПРООН, звертаючи особливу увагу на поліетнічні громади.

Соціальні послуги й охорона здоров'я

Соціальні послуги в Криму надає Міністерство соціальної політики Криму. Незважаючи на те, що влада не визнає раніше депортованих осіб особливо вразливою категорією населення, яке потребує додаткової допомоги,⁵⁷ раніше депортовані особи можуть в особливих випадках претендувати на фінансову підтримку. Однак, як було показано вище у Розділі 3, багато раніше депортованих осіб живуть у неузаконених поселеннях або будинках, які не відповідають встановленим державою технічним вимогам. Отже, вони не можуть отримати офіційну реєстрацію за місцем проживання («прописку») і довести своє право на отримання соціальної допомоги.

Забезпечення охорони здоров'я є проблематичним у Криму в цілому. За даними ПРООН, 33 відсотки населення Криму не мають доступу до закладів охорони здоров'я у випадках необхідності хірургічного втручання або довгострокового лікування. Короткочасне, амбулаторне лікування є доступнішим – лише 9 відсотків обмежені в доступі до таких послуг.⁵⁸ Державна система охорони здоров'я відчуває хронічну нестачу коштів і є неспроможною задовольнити попит. Що ж до приватних медичних послуг, то вони є недосяжним для багатьох раніше депортованих осіб через занадто високі ціни.

Зайнятість і самозайнятість

На ранніх етапах процесу повернення безробіття було однією з найактуальніших проблем для раніше депортованих осіб, особливо для кримських татар, серед яких воно сягало 50 відсотків. Від самого початку вони потрапляли в замкнене коло, де питання про прийом на роботу було пов'язане з наявністю реєстрації за місцем проживання. Така реєстрація була необхідна для отримання роботи, а офіційна зайнятість була умовою реєстрації за місцем проживання. Крім того, багато тих, хто повернулися переселилися з міст до сільської місцевості, й тому вони були позбавлені можливості займатися краще оплачуваною посадою відповідно до своєї кваліфікації, й були змушені погоджуватися на низькооплачувану роботу або випадкові заробітки.⁵⁹ Більше того, дискримінація при прийомі на роботу обмежує можливості працевлаштування для кримських татар, особливо до органів влади, як згадувалося в Розділі 4.⁶⁰

У Криму рівень офіційного безробіття низький – 1,7 відсотка,⁶¹ але значна частина безробітних залишається не зареєстрованими. Недавнє опитування ПРООН вказує на те, що на сьогодні 39 відсотків кримськотатарської робочої сили є зайнятою – показник, близький до даних щодо зайнятості етнічних українців (40 відсотків) та росіян (46 відсотків).⁶² Попри те, що рівень зайнятості серед кримських татар такий саме, як і в інших груп, можна виділити низку чинників, які перешкоджають їхньому працевлаштуванню. По-перше, можлива дискримінація на стадії набору на роботу та на робочому місці в цілому – кримські татари вказують на таке відчуття; інші групи раніше депортованих

56 ПРООН, Рівень життя в Автономній Республіці Крим, 2012.

57 Міністерство соціальної політики АРК, Програма соціального захисту та зайнятості населення Автономної Республіки Крим на 2011-2013 роки, 2010, див.: <http://msp.ark.gov.ua/programma/>.

58 ПРООН, Рівень життя в Автономній Республіці Крим, 2012 р.

59 Центр Разумкова, «Політичні процеси в Криму», Національна безпека і оборона, № 4, 2001. (див.: www.uceps.org/additional/analytical_report_NSD16_eng.pdf).

60 Консультативний комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин (ПКНМ), «Третя думка щодо України», ухвалено 22 березня 2012 року, АСFC/OP/III(2012)002 (Страсбург: Рада Європи, 28 березня 2013 року).

61 ПРООН, Рівень життя в Автономній Республіці Крим, 2012 р.

62 ПРООН, Рівень життя в Автономній Республіці Крим, 2012 р., с.27.

осіб висловлюють меншу стурбованість у зв'язку з можливою дискримінацією.⁶³ Те, що відчуття дискримінації поширене серед кримських татар, свідчить про необхідність подальших досліджень потенційно дискримінаційних практик на ринку праці. По-друге, проживання раніше депортованих осіб за межами міст ускладнює для них доступ до роботи в місті, а можливості працевлаштування в селах обмежені відтоді, як були закриті колективні сільськогосподарські підприємства. Високу частку неоплачуваної праці, така як ведення домашнього господарства, серед раніше депортованих осіб, частково можна пояснити відсутністю для родин, і особливо для жінок, умов, які б дозволяли поєднувати догляд за дітьми, ведення домашнього господарства й оплачувану роботу, оскільки не завжди є можливість влаштувати дитину в державні ясла чи дитячий дошкільний заклад.

Кримські татари також недостатньо представлені в більшості галузей економіки, за винятком сільського господарства й транспортного обслуговування. Кримські татари відповідають на виклики працевлаштування, влаштовуючись на неофіційну роботу, працюючи понаднормово, працюючи на себе, або започатковуючи малий бізнес.⁶⁴ У ході недавнього опитування, що проводив Центр Разумкова, близько 11 відсотків опитаних з числа кримських татар зазначили, що вони займаються підприємницькою діяльністю, тоді як серед росіян цей показник складає 5,5 відсотка, а серед українців – 5,3 відсотка.⁶⁵ Незважаючи на те, що деякі галузі є перспективними для розвитку малого бізнесу (сільське господарство, туризм), раніше депортовані особи вважають, що малий і середній бізнес є вразливим, і на нього негативно впливає втручання влади, яке проявляється в адміністративному тиску, вибірковому регулюванні й контролі.⁶⁶ Кримська влада розробила Програму соціального захисту та зайнятості населення в Автономній Республіці Крим на 2011-2013 роки з метою збільшення кількості робочих місць в Криму й надання допомоги безробітним; ця програма, однак, не передбачає спеціальних заходів, спрямованих на трудову інтеграцію раніше депортованих осіб. Оцінювати ступінь впливу цієї програми на стан справ ще зарано.⁶⁷

Рекомендації

Уряду України

- Розробити системний підхід до боротьби з дискримінацією, у тому числі шляхом ухвалення всебічного законодавства й створення відповідної інституційної структури для забезпечення ефективних правових засобів захисту, моніторингу та аналізу ситуації, а також розвитку політик протидії дискримінації на національному та регіональному рівнях.

Раді Міністрів АРК

- Збирати та аналізувати дані відповідно до розбивки за етнічними групами щодо всіх аспектів соціально-економічної ситуації в Криму з метою розробки та впровадження цілеспрямованих і скоординованих заходів, що сприяли б включенню та участі раніше депортованих осіб в соціально-економічне життя.
- Включити раніше депортованих осіб як окрему цільову групу в наступний етап Програми соціального захисту та зайнятості населення Автономної Республіки Крим для реагування на специфічні виклики, пов'язані з їх соціально-економічною інтеграцією.
- Розробити ефективні механізми полегшення доступу раніше депортованих осіб, що живуть у компактних поселеннях, до соціальних послуг та послуг охорони здоров'я, зокрема, шляхом перегляду чинних норм щодо реєстрації за місцем проживання.

63 Natalia Mirimanova, "Socio-economic Dimensions for the Integration of the Formerly Deported Peoples in Crimea", Social Science Research Network, 2013, с. 7-9.

64 Mirimanova, с. 10-11.

65 «Якість життя кримчан і перспективи її покращення у контексті реалізації Стратегії економічного і соціального розвитку Криму на 2011-2020 рр.» (Україна: Центр Разумкова, 2011 р.)

66 Mirimanova, с. 11.

67 Міністерство соціальної політики АРК, Програма соціального захисту та зайнятості населення Автономної Республіки Крим на 2011-2013 роки, 2010. Див.: <http://msp.ark.gov.ua/programma/>.

6. МОВА, КУЛЬТУРА І РЕЛІГІЯ

Будь-яка політика інтеграції має ґрунтуватися на твердій повазі до прав і основних свобод людини, у тому числі й до прав меншин. Гармонізація розмаїття потребує гарантій збереження ідентичності – зокрема, шляхом надання меншинам належних можливостей для розвитку своїх культур і мов, а також для здійснення своїх релігійних практик.⁶⁸ У відповідності з міжнародними зобов'язаннями України, зафіксованими, зокрема, у таких ратифікованих нею угодах, як РКНМ і Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (ЄХРМ), уряд України взяв на себе зобов'язання захищати й підтримувати мовну та культурну спадщину національних меншин, що проживають на її території. Міжнародні моніторингові органи неодноразово закликали уряд України робити для цього більше, у тому числі для раніше депортованих осіб, що проживають у Криму.⁶⁹

В цілому в Україні у питаннях мовної політики тривалий час домінували суперечки про статус російської мови, що, певною мірою, відсувало на другий план занепокоєння щодо долі інших, менш поширених у країні, мов. Незважаючи на те, що в правовому полі держава намагається виконати взяті на себе міжнародні зобов'язання, останні дослідження доводять, що раніше депортовані особи відчувають брак можливостей для збереження й розвитку своєї мови, культури й релігійних практик, і що ці труднощі можуть стати потенційним джерелом напруженості всередині спільнот і між ними.⁷⁰

Статус мов раніше депортованих осіб

Механізми підтримки «розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної ідентичності всіх корінних народів та національних меншин» закріплені в Конституції України.⁷¹ Крім того, Україна ратифікувала Європейську Хартію регіональних мов або мов меншин 2005 року, зобов'язавшись сприяти мовному розмаїттю та культурній спадщині меншин в Україні.

Відповідно до Статті 10.1. Конституції АРК, ухваленої 1998 року, «поряд з державною мовою [українською] забезпечується функціонування і розвиток, використання і захист російської, кримськотатарської, а також мов інших етнічних груп».⁷² Крім того, новий закон України «Про основи державної мовної політики» надає мові статус регіональної, якщо нею користуються принаймні десять відсотків населення певної адміністративно-територіальної одиниці, що визначається за даними перепису. Хоча цей закон, у принципі, закладає міцну основу для використання мов меншин у державному управлінні, засобах масової інформації та освіті, його реалізація до теперішнього часу здійснюється дуже по-різному.

На практиці, якщо вірмени, болгари, німці та греки не виявляють суттєвого занепокоєння щодо статусу своїх мов у Криму, то кримські татари перебувають в іншій ситуації й висловлюють сильне прагнення щодо підтримки й зміцнення статусу рідної мови, якою, як вони підкреслюють, не говорять більше ніде у світі.⁷³ Програма ЮНЕСКО щодо захисту мов, які перебувають під загрозою зникнення, відносить кримськотатарську до мов, що перебувають у серйозній небезпеці, а Комітет експертів

68 Люблянські рекомендації, Рекомендація 4.

69 Як, наприклад, 19-та й 21-ша Періодичні доповіді щодо України, підготовлені Комітетом з ліквідації расової дискримінації ООН (CERD/C/UKR/19-21), Доповідь щодо України Європейської комісії проти расизму та нетерпимості (четвертий моніторинговий цикл, CRI (2012)6), Консультативний комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин (РКНМ), «Третя думка щодо України», ухвалено 22 березня 2012 року, ACFC/OP/III(2012)002 (Страсбург: Рада Європи, 28 березня 2013 року).

70 Якщо не вказано інше, цей розділ базується на наступних публікаціях: Idil P. Izmirlı, "On Revitalization of the Language and Culture of the Crimean Tatars and Other Formerly Deported People in Crimea", Ukraine: Assessment of Needs and Recommendations, Social Science Research Network, 2013; Idil P. Izmirlı, "Fragmented Islam and Inter-Ethnic Conflict in Crimea", Social Science Research Network, 2013; Консультативний комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин (РКНМ), «Третя думка щодо України», ухвалено 22 березня 2012 року, ACFC/OP/III(2012)002 (Страсбург: Рада Європи, 28 березня 2013 року).

71 Конституція України, стаття 11.

72 Конституція Автономної Республіки Крим, стаття 10.1.

73 Idil P. Izmirlı, "On Revitalization of the Language and Culture of the Crimean Tatars and Other Formerly Deported People in Crimea", Ukraine: Assessment of Needs and Recommendations, Social Science Research Network, 2013, с. 3.

ЄХРМ висловив занепокоєння щодо «особливо вразливого становища» кримськотатарської мови й закликав владу України «вжити рішучих заходів для її захисту».⁷⁴

Ця ситуація частково пов'язана з тим, що процес передавання мови від покоління до покоління серед кримських татар у вигнанні був послаблений внаслідок радянської асиміляційної мовної політики та інших чинників, які призвели до зниження рівня володіння кримськотатарською мовою серед молодших поколінь. Російська мова залишається основною мовою спілкування в кримських комерційних, освітніх та громадських установах, а влада надає обмежені ресурси для забезпечення можливостей використання мов меншин в публічному просторі.⁷⁵

Що стосується показників володіння мовою, то 92 відсотки кримських татар вважають кримськотатарську мову своєю рідною,⁷⁶ але відповіді на запитання про рідну мову особи радше віддзеркалюють етнічну лояльність та генеалогічне походження, аніж дійсні мовні вподобання або навички. Щоденні спостереження та місцеві опитування вказують на суттєво нижчий рівень практичного володіння кримськотатарською мовою та її використання. Багато кримських татар знають свою «рідною мовою» лише кілька фраз. За даними нещодавнього опитування, тільки 4,8 відсотка кримських татар вважають, що представники їхнього народу досконало володіють кримськотатарською мовою.⁷⁷ Спілкування кримськотатарських організацій з широкою громадськістю часто здійснюється російською мовою.⁷⁸

В цілому, багате культурне й мовне розмаїття Криму знаходить недостатнє відображення в суспільному просторі. Понад 95 відсотків кримських міст і поселень, що мали раніше татарські назви, були перейменовані на російський штиб, і їхні старі назви не було повернуто. Пропозиції використовувати історичні назви поряд із сучасними більшість зазвичай відкидає.⁷⁹ Лише іноді докладалися незначні зусилля для відновлення кримськотатарських топонімів – наприклад, для того, щоб приваблювати етнографічний туризм.⁸⁰

Доступ до засобів масової інформації мовами національних меншин

Російська мова панує також у засобах масової інформації Криму. Відповідно до Закону України «Про телебачення і радіомовлення», мовлення на певні регіони може здійснюватися також мовою національних меншин, що компактно проживають на цій території. Існує кілька ініціатив щодо мовлення мовами національних меншин, як, наприклад, короткі програми кримськотатарською мовою на державному телебаченні. Станом на 2012 рік програми кримськотатарською мовою на державному каналі ДТРК «Крим» трансливалися три з половиною години ефірного часу на тиждень.⁸¹ Крім того, приватна телекомпанія АТР частково веде мовлення кримськотатарською, хоча основною мовою мовлення залишається російська. Іншим спільнотам раніше депортованих осіб на державному телебаченні відводиться по одному 13-хвилинному блоку на тиждень. Кримськотатарське радіо веде цілодобове мовлення, але його покриття за межами м. Сімферополь обмежене. Менш чисельні спільноти раніше депортованих осіб – вірмени, болгари й греки – також висловлювали стурбованість тим, що державне теле- і радіомовлення не задовольняє їхніх потреб.⁸² До того ж, міжнародні моніторингові органи виступили з критикою процедур, які використовувалися

74 Див. Доповідь Комітету експертів про виконання Україною Європейської хартії регіональних мов або мов меншин (7 липня 2010 року), зокрема, параграф 84, а також Атлас ЮНЕСКО світових мов, що перебувають під загрозою зникнення.

75 Izmirli, цитована праця, с. 5.

76 ЄХРМ, Європейська хартія регіональних мов або мов меншин, Виконання Хартії Україною, 2010, 6, параграф 24.

77 Izmirli, цитована праця, с. 6.

78 Izmirli, цитована праця, с. 13.

79 Комітет ООН з ліквідації расової дискримінації, 79-та сесія, CERD/C/SR.2099, параграф 67; також Комітет експертів з виконання Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, Виконання Хартії Україною, 2010, 6, параграф 429; також Консультативний комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин (РКНМ), «Третя думка щодо України», ухвалено 22 березня 2012 року, ACFC/OP/III(2012)002 (Страсбург: Рада Європи, 28 березня 2013 року).

80 Див.: <http://qha.com.ua/historical-toponyms-to-attract-more-tourists-to-crimea-119976en.html>.

81 Izmirli, цитована праця, с. 7.

82 Там само, с. 16-18.

для виділення частот, а також вимог з дотримання загальнонаціональних квот на використання державної мови (до ухвалення нового закону «Про основи державної мовної політики» в 2012 році).⁸³

Незважаючи на те, що існує кілька друкованих видань (щотижневих, щомісячних і щоквартальних) кримськотатарською мовою, за останніми оцінками, не-російськомовні газети та журнали складають лише 5 відсотків від загальної кількості друкованих видань у Криму. Усі засоби масової інформації мовами меншин відчувають нестачу фінансування, що обмежує їхні можливості продукувати оригінальні матеріали й загрожує їх виживанню в довгостроковій перспективі.⁸⁴ Держава надає деяке фінансування шести газетам мовами меншин в Україні, зокрема й газеті кримськотатарською мовою «Крим». Незважаючи на те, що за останні роки фінансування незначно зросло, не існує чітких критеріїв або прозорих процедур щодо подання заявок на його отримання, і спільноти вважають отримані суми недостатніми.⁸⁵

Культура

Міністерство культури України відповідає за реалізацію програми підтримки культур національних меншин в Україні, зокрема й через державне фінансування культурної діяльності. До теперішнього часу українська влада підтримувала низку проектів асоціацій меншин, таких як утримання бібліотек і театрів мовами меншин та організація культурних заходів. Усі групи раніше депортованих осіб мають свої організації й проводять щорічні фестивалі. Наприклад, Кримське республіканське товариство болгар щороку організовує болгарський фестиваль, а Кримське вірменське товариство проводить низку свят і випускає щорічний альманах.⁸⁶ Реалізуються декілька ініціатив з відродження мов і культур меншин. Кримськотатарська бібліотека ім. І. Гаспринського в м. Сімферополь проводить заходи на підтримку кримськотатарської культури і мови, а Міністерство культури спільно з організаціями меншин щороку проводить Міжнародний день рідної мови.⁸⁷ Культурні установи, такі як бібліотека ім. І. Гаспринського, Кримськотатарський музей мистецтв і музично-драматичний театр розміщені в неналежним чином оснащених і утримуваних будівлях. У своїх звітах вони відзначають гостру нестачу коштів для збереження документації й артефактів.

Деяким із цих культурних установ та заходів надає підтримку національна, регіональна або місцева влади, хоча виявляється, що обсяги бюджетних асигнувань змінюються від року до року. Також бракує чітких адміністративних інструкцій, процедур або критеріїв, за якими би здійснювався розподіл субсидій на культуру. Влада АРК або місцеві органи влади надавали деяким організаціям базове фінансування й загальну адміністративну або логістичну підтримку, наприклад, у вигляді знижених ставок на оренду приміщень, але ці рішення ухвалюються ситуативно, і на практиці ставлення до різноманітних організацій меншин в Криму є дуже різним.⁸⁸ Більше того, за повідомленнями, існує великий розрив між запланованим фінансуванням і тим, що реально надається, причому культурні організації раніше депортованих осіб заявляють, що вони отримують дуже мало або й зовсім нічого з республіканського бюджету, а їх думка не береться до уваги при ухваленні рішень з фінансування.

83 Консультативний комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин (РКНМ), «Третя думка щодо України», ухвалено 22 березня 2012 року, ACFC/ OP/III(2012)002 (Страсбург: Рада Європи, 28 березня 2013 року), параграфи 87 і 88.

84 Izmirli, цитована праця, с. 8.

85 Консультативний комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин (РКНМ), «Третя думка щодо України», ухвалено 22 березня 2012 року, ACFC/ OP/III(2012)002 (Страсбург: Рада Європи, 28 березня 2013 року).

86 Izmirli, цитована праця, с. 18.

87 Izmirli, цитована праця, с. 11.

88 Консультативному комітетові РКНМ, наприклад, стало відомо про те, що була надана значна допомога Російському культурному центру Криму, тоді як ініціатива кількох спільнот меншин щодо створення Будинку дружби була відхилена. Консультативний комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин (РКНМ), «Третя думка щодо України», ухвалено 22 березня 2012 року, ACFC/ OP/III(2012)002 (Страсбург: Рада Європи, 28 березня 2013 року).

Також є інформація, що загальний розмір асигнувань на підтримку культурної діяльності й культурних закладів зменшується внаслідок економічного спаду в Україні.⁸⁹

Релігія

Хоча найпоширенішою релігією в усій Україні є православ'я, у державі також налічується близько 500 000 мусульман. Найбільшу цілісну мусульманську групу складають кримські татари, які у своїй більшості належать до сунітської гілки ісламу. На релігійних практиках більшості кримських татар дуже суттєво позначились їхня депортація й тривале життя у вигнанні. У зв'язку з тим, що в СРСР офіційно засуджувалося сповідування будь-якої релігії, сповідування ісламу було жорстко обмежене. Після масового повернення раніше депортованих осіб до Криму, серед кримськотатарських осіб, що повернулися зросла мусульманська самоідентифікація як важлива частина їхньої етнонаціональної ідентичності. Оскільки мечеті або були зруйновані, або використовувалися в радянський час не за призначенням, кримським татарам довелося відновлювати свої культові споруди й релігійні практики фактично з руїн.⁹⁰

Основним місцем відправлення обрядів мусульман є мечеть Кебір-Джамі в м. Сімферополь. За радянських часів вона використовувалася як приміщення для фабрики, а нині її повернули кримськотатарській громаді, зараз в ній також розміщуються ісламська бібліотека і медресе. Хоча до 1944 року в Криму були сотні мечетей, багато з них було зруйновано за радянських часів. Сьогодні більшість мечетей в Криму занадто малі, щоб вмістити всіх, хто приходить на щотижневі молитви. Одним з основних приводів для занепокоєння з приводу мечетей, що нині діють, є те, що практично жодна з них не має офіційних документів на постійне право користування землею, на якій вони побудовані. Це викликає почуття тривоги та невпевненості серед кримських татар. Спроби побудувати нову, велику головну мечеть у м. Сімферополь розтягнулися на багато років: дозвіл на будівництво було отримано в 2004 році, Сімферопольська міська рада виділила земельну ділянку в 2011 році, але будівництво й досі не почалося.⁹¹ Міністерство культури України охарактеризувало Крим як регіон зі «складною релігійною ситуацією», серед іншого, через високу кількість позовів стосовно права на майно і суперечок з приводу реєстрації релігійних громад.⁹²

Мусульманська громада в Криму є також глибоко розділеною, що іноді спричинює напруженість. У 1991 році у відповідності до Конституції України і за значної підтримки Меджлісу, було засновано Духовне управління мусульман Криму (ДУМК), яке виконує функції Муфтіату.⁹³ Чинним главою ДУМК є муфті Криму Емірالی Аблаєв, який був уперше обраний на цей пост Курултаєм у 1999 році. ДУМК дотримується турецької моделі традиційного сунітського ісламу ханафітської школи. Тому ДУМК тісно співпрацює з релігійними організаціями Туреччини. ДУМК стикається з опозицією з боку інших ісламських організацій Криму. Існує ще одна мусульманська духовна адміністрація у м. Євпаторія, яка називає себе Муфтіатом. Це Духовний центр мусульман Криму (ДЦМК), який був зареєстрований Республіканським комітетом АРК у справах релігій у 2010 році. Легітимність ДЦМК оскаржується ДУМК, яке стверджує, що діяльність ДЦМК являє собою загрозу для безпеки Криму й провокує внутрішньорелігійні конфлікти.⁹⁴ Існують також кілька інших незалежних ісламських рухів в Криму, які часто змішують в єдине ціле, хоча насправді вони мають різні цілі та характеристики.

89 Консультативний комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин (РКНМ), «Третя думка щодо України», ухвалено 22 березня 2012 року, АСFC/OP/III(2012)002 (Страсбург: Рада Європи, 28 березня 2013 року), параграфи 58-60. Наприклад, у 2010 році замість запланованих 1 050 000 гривень (128 993 доларів США) було виділено лише 760 000 гривень (93 389 доларів). У 2011 році було виділено лише 235 000 (28 871 доларів) замість вже урізаного запланованого фінансування в сумі 420 000 гривень (51 597 доларів). (Примітка: через коливання курсу обміну валют, цифри в доларах є приблизними. Розрахунок був зроблений за курсом на 3 травня 2013 р.: 1 гривня = 0.123533 долара; результати округлені до найближчого мільйона. «Інформація про стан міжнародних відносин в Автономній Республіці Крим». Див.: <http://reskomnac.ark.gov.ua/mejnacotnosh/inform-anal-mat/95-o-sostoyanii-megnacionalnih-otnosheniy>) (Республіканський комітет АРК у справах міжнародних відносин і депортованих громадян, 4 квітня 2011 року); також Izmirli, цитована праця, с. 16.

90 Idil P. Izmirli, "Fragmented Islam and Inter-Ethnic Conflict in Crimea", Social Science Research Network, 2013, с. 1.

91 Izmirli, цитована праця, с. 4-5.

92 Інформаційна доповідь Міністерства культури України «Про стан і тенденції розвитку релігійної ситуації та державно-конфесійних відносин в Україні», 11 квітня 2013 року. Див.: <http://mincult.kmu.gov.ua> або <http://bit.ly/16RjDzm>.

93 ДУМК – це скорочення від російської назви «Духовное управление мусульман Крыма».

94 Izmirli, цитована праця с. 5.

Коротко згадаємо про три з них: Хізб-ут-Тахрір – ісламський міжнародний політичний рух, який прагне до встановлення панісламського халіфату й відкидає авторитет як ДУМК, так і ДЦМК в релігійних питаннях; консервативні салафіти, які повністю відкидають політику й не ототожнюють себе ані з ДУМК і ДЦМК, ані з Хізб-ут-Тахрір; громадська організація «Альраїд», яка має зв'язки з міжнародним рухом «Брати- мусульмани» й тісно співпрацює з ДУМК.⁹⁵ Об'єктивних даних про відносну чисельність різних релігійних груп в межах мусульманської громади немає, але конкуренція між різними рухами та ідеологіями є гострою й може спричиняти напруженість.

На додаток до внутрішньоконфесійних розбіжностей всередині мусульманської громади, наявна також значна міжконфесійна напруженість між кримськотатарськими та православними групами. В екстремальних формах нетерпимість проявляється у використанні мови ненависті, нарузі над релігійними об'єктами і навіть сутичках із застосуванням насильства. Консультативний комітет РКНМ в 2012 році «із занепокоєнням відзначив, що кількість міжетнічних і міжконфесійних інцидентів, включно з актами вандалізму, спрямованими проти релігійних і культурних об'єктів, зросла по всій Україні, але особливо в західних регіонах та в Криму».⁹⁶ Надходили повідомлення про численні інциденти наруги над могилами і релігійними об'єктами, регулярно з'являються образливі написи. Винуватців таких інцидентів рідко затримують або притягають до відповідальності, а влада часто зберігає мовчання.⁹⁷ Групи російських козаків неодноразово незаконно встановлювали великі хрести поблизу кримськотатарських поселень, що призводило до напруженого протистояння й навіть сутичок, як, наприклад, у Феодосії в липні 2011 року.⁹⁸

Рекомендації

Уряду України

- Забезпечити підтримку збереження та розвитку культур меншин, а також рівний доступ для всіх спільнот меншин до фінансової та загальної адміністративної підтримки для здійснення культурної діяльності, зокрема шляхом надання приміщень для їхніх організацій, бібліотек та музеїв.
- Розробити ефективнішу політику та вживати конкретних заходів для захисту й підтримки мов меншин відповідно до міжнародних зобов'язань України. Це включає фінансову підтримку засобів масової інформації та установ сфери культури, що працюють мовами меншин.

Органам влади Криму

- Розробити заходи щодо визнання багатонаціонального характеру суспільства Криму й підтримки міжкультурного та міжрелігійного взаєморозуміння, зокрема, сприяти відновленню історичних топонімів, поверненню релігійної власності й спорудженню нових культурних і релігійних об'єктів.
- Своєчасно реагувати й розслідувати випадки міжетнічної і релігійної ненависті та притягати винних до відповідальності, зокрема й за наругу над релігійними об'єктами. Зміцнювати потенціал правоохоронних органів і розуміння особовим складом суті злочинів на ґрунті ненависті та специфіки несення служби в багатонаціональних спільнотах.
- В якості заходу для зміцнення довіри сприяти легалізації земельних ділянок, що нині використовуються для місць богослужіння, зокрема й ділянки, на якій розташована мечеть Кебір-Джамі, яка діє в Криму з 1991 року без документа про право власності на землю.

95 Izmirli, цитована праця, с. 6-9.

96 Консультативний комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин (РКНМ), «Третя думка щодо України», ухвалено 22 березня 2012 року, АСFC/ OP/III(2012)002 (Страсбург: Рада Європи, 28 березня 2013 року), параграф 70.

97 Izmirli, цитована праця, с. 10.

98 Див.: <http://www.gazeta.ru/social/2011/07/04/3684589.shtml>.

7. ОСВІТА

Як визначено в тематичних рекомендаціях ВКНМ, освіта є одним із ключових інструментів, що мають у своєму розпорядженні держави для забезпечення інтеграції суспільства та надання особам, що належать до національних меншин, відповідних можливостей для захисту своєї культури й мови та сприяння їх розвитку.⁹⁹ У Криму умовою для успішної інтеграції раніше депортованих осіб та відродження й розвитку їхньої культури й мови є якісна системи освіти, яка слугує обом цим цілям. Кожна з них буде коротко розглянута далі.¹⁰⁰

Роль системи освіти у сприянні інтеграції й толерантності

Влада Криму повною мірою визнає важливість системи освіти у сприянні взаєморозумінню та міжкультурній поінформованості. Концепція пріоритетних напрямів виховної роботи в навчальних закладах Автономної Республіки Крим на 2011-2015 роки визначає однією зі своїх цілей навчання «толерантності як головному демократичному принципу». Існують дві програми з підтримки культурної та освітньої діяльності, спрямованої на виховання поваги до культури, історії, мови, традицій і звичаїв різних етнічних груп, що проживають у Криму, які фінансуються державою. Показово, що Міністерство освіти і науки, молоді та спорту Автономної Республіки Крим (далі «Міністерство освіти Криму») затвердило та запровадило курси з міжкультурної освіти на різних рівнях навчальної програми, а також рекомендувало проведення кількох спеціалізованих курсів, присвячених різним культурам та релігіям. Воно також ініціювало процес перегляду навчальної програми з історії з метою підвищення стандартів і підтримки багатокультурного середовища.

Це позитивні приклади ініціатив, які можна й надалі розвивати, хоча постає питання їхньої довготривалості, що пов'язано зі стурбованістю через обмеженість ресурсів і фінансову реформу, що й далі триває в освітній системі. До того ж, активне залучення батьків і громад до процесу розроблення та планування освітньої діяльності може принести багато переваг як для навчальних програм, так і для покращення міжетнічних відносин. На жаль, брак даних про прямиий вплив таких проектів не дає можливості оцінити, наскільки вони покращують міжетнічні відносини на Кримському півострові, що залишаються, за твердженням кримської влади, затьмареними негативними стереотипами та упередженнями.¹⁰¹

Перешкоди для доступу до освіти мовами меншин у Криму

У Криму, як і по всій Україні, батьки мають право вільно обирати школу і мову навчання для своїх дітей. Однак законодавство обмежує цей вибір лише однією мовою й припускає, що батьки виберуть мову, яка є рідною для дитини. Але це не завжди так. Багато раніше депортованих осіб найкраще володіють російською мовою, тоді як мова їхньої спільноти (вірменська, болгарська, кримськотатарська, німецька або грецька) може використовуватися вдома або в їхніх соціальних колах. Тому поняття «рідна мова» у цьому контексті може бути оманливим.¹⁰² До того ж, вивчення мови меншини, про що йтиметься нижче, може вважатися правом, але не перевагою як для меншини, так і для більшості, що веде до обмеження попиту й пропозиції.

Ця розбіжність між мовою етнічної спільноти і мовою навчання віддзеркалюється у виборі, який роблять батьки з громад раніше депортованих осіб, які у переважній більшості обирають російську як мову навчання для своїх дітей. Є лише 15 шкіл з кримськотатарською мовою навчання (до Другої Світової війни їх було 371); але й у них навчання кримськотатарською проводиться тільки в

99 ВКНМ ОБСЄ, Гаазькі рекомендації про права національних меншин на освіту (жовтень 2006 р.) та Люблянські рекомендації.

100 Зміст цього розділу у переважно базується на дослідженні, проведеному Мариною Гурбо (Marina Gurbo), "Assessment of the Educational Needs of Crimean Tatars and Other Formerly Deported Peoples", Social Science Research Network, 2013.

101 «Інформація про стан міжнаціональних відносин в Автономній Республіці Крим, див.: <http://reskomnac.ark.gov.ua/mejnacotnosh/informanal-mat/95-o-sostoyanii-megnacionalnih-otnosheniy>. (Республіканський комітет АРК у справах міжнаціональних відносин і депортованих громадян, 4 квітня 2011 року).

102 Idil P. Izmirli, "On Revitalization of the Language and Culture of the Crimean Tatars and Other Formerly Deported People in Crimea", Social Science Research Network, 2013, с. 5.

початковій школі, а в старших класах відбувається перехід на російську.¹⁰³ Деякі школи пропонують уроки вірменської, болгарської, кримськотатарської, німецької та новогрецької мови як предмети за вибором або факультативні курси. Лише 16 відсотків учнів кримськотатарського походження навчаються кримськотатарською мовою, тоді як 39 відсотків вивчають її як предмет. Кількість учнів, що вивчають інші мови раніше депортованих осіб, є значно нижчою – менше як 0,3 відсотки від загальної чисельності учнів у 2012/2013 навчальному році.¹⁰⁴ У результаті у 2013 році 92 відсотки учнів середніх шкіл Криму віддали перевагу написанню випускних іспитів російською мовою, 7,5 відсотка – українською та жодного – кримськотатарською.¹⁰⁵ Міністерство освіти Криму й представники відповідних спільнот вважають ці показники незадовільними. Для того, щоб їх збільшити, необхідно визначити структурні причини низького рівня доступу учнів до освіти мовою меншин.¹⁰⁶

Як й у всіх інших країнах-учасницях ОБСЄ, право батьків обирати мову навчання для своїх дітей залежить від наявних ресурсів і достатнього попиту. Ці двоє чинників тісно пов'язані: батьки менш схильні вибирати для своїх дітей освіту, яка відчуває брак фінансування й пропонує освітні послуги нижчої якості, тоді як влада може використовувати незначну кількість заявок як аргумент для виправдання скорочення фінансування освіти мовою меншин. Обидві ці тенденції наявні в Криму.

По-перше, нестача ресурсів непропорційно зачіпає освіту мовами меншин, враховуючи те, що для навчання порівняно невеликої кількості учнів потрібні більші витрати. Українське законодавство передбачає, що класи в середніх школах можуть складатися максимум з 30 учнів і мінімум з п'ятьох. Місцева влада має право змінювати нижній поріг і відкривати класи з навчанням певною мовою залежно від наявності коштів. Це призвело до суттєвих розбіжностей у застосовуванні цього права на практиці у різних районах. Упродовж останніх років у деяких районах – наприклад, у Білогірському – місцева влада знизила кількість класів з навчанням кримськотатарською мовою через фінансові обмеження. Відсутність чітких правових гарантій щодо забезпечення освіти мовами меншин, а також той факт, що це право не завжди рівною мірою гарантовано для всіх, є предметом критики з боку міжнародних моніторингових органів, зокрема й Консультаційного комітету РКНМ.¹⁰⁷

Нездатність або небажання місцевих органів влади фінансувати навчання мовами меншин часто призводить до викривлених освітніх практик, коли батьки та НУО, як, наприклад, Асоціація кримськотатарських працівників освіти «Мааріфчі», змушені активно шукати альтернативні джерела фінансування, щоб відкрити класи з навчанням кримськотатарською.¹⁰⁸ За результатами опитування, проведеного в Криму 2011 року, 59 відсотків батьків повідомили, що їм доводилося надавати додаткове фінансування, щоб їхні діти отримали якісну початкову освіту.¹⁰⁹ Майбутня реформа у фінансуванні освіти може покласти додатковий матеріальний тягар на батьків, оскільки вона дозволяє школам розпоряджатися власними бюджетами та стягувати з батьків плату за певні послуги. До того ж керівництво та вчителі кримськотатарських шкіл часто висловлюють стурбованість щодо нерівного доступу до якісних освітніх ресурсів, а саме, обладнання і технічних засобів. Вони відчувають себе поставленими у менш сприятливі умови порівняно з російськомовними школами й стверджують, що в розвитку шкільної інфраструктури вони є практично повністю залежними від зовнішньої донорської підтримки. Фінансові труднощі додатково посилюються через те, що більшість кримських татар живуть у сільській місцевості, де вся соціальна інфраструктура розвинена значно

103 За даними Міністерства освіти Криму, з 576 загальноосвітніх шкіл Криму 331 пропонує освітню програму повністю російською мовою, ще 222 школи є змішаними, де одні класи навчаються російською, а інші, окремі класи – українською та/або кримськотатарською мовою. Близько 89 відсотків учнів Криму навчаються російською мовою, 8 відсотків – українською і 3 відсотки – кримськотатарською.

104 Marina Gurbo, "Assessment of the Educational Needs of Crimean Tatars and Other Formerly Deported People", Social Science Research Network, 2013, с. 5.

105 «Жоден кримський абітурієнт не захотів тестуватися татарською». 30 травня 2013 р. Див.: <http://crimea.comments.ua/news/2013/05/30/180035.html>, станом на 31 травня 2013 р.

106 Gurbo, цитована праця, с. 5.

107 Консультаційний комітет Рамкової конвенції про захист національних меншин (РКНМ), «Третя думка щодо України», ухвалено 22 березня 2012 року, АСФС/ ОР/III(2012)002 (Страсбург: Рада Європи, 28 березня 2013 року), параграф 128.

108 Izmirli, цитована праця, с. 10.

109 Центр проблем освіти Міністерства освіти Криму (7 листопада 2011, № 01-14/3321). Інформація про підсумки республіканського моніторингу ефективності взаємодії органів управління освітою міст і районів Автономної Республіки Крим з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, іншими організаціями та установами в реалізації конституційного права громадян на рівний доступ до якісної освіти. Див.: <http://cpo.krmedu.com/en/site/monitoringa-vzaimodeistvi.html>, станом на 23 листопада 2012 р.

гірше (про що було сказано вище, у Розділі 3), а освітні заклади загалом перебувають у складніших умовах, аніж міські школи.

Другим чинником, що впливає на батьківський попит на освіту мовами меншин, є можливість подальшого використання цієї мови в навчанні та професійній кар'єрі. Оскільки російська мова переважає в кримському суспільстві та економіці, стає зрозумілим вибір батьків та учнів на користь цієї мови замість менш використовуваних мов раніше депортованих осіб, особливо на останніх етапах середньої освіти. Наприклад, 2012 року лише 62 учні обрали курс кримськотатарської мови як профільний предмет, і тільки шестеро учнів склали випускні іспити в 11-му класі кримськотатарською мовою. Однак, пропозиція й попит у цьому питанні нерозривно пов'язані: оскільки існують лише обмежені можливості для отримання вищої освіти кримськотатарською мовою, працевлаштування на роботі, для якої потрібне знання кримськотатарської мови, або ж отримання доступу до кримськотатарських засобів масової інформації та культури, завдання відродження мови ускладнюється.

По-третє, якість освіти розглядається часто як вирішальний чинник, що впливає на батьківський вибір, тому принципово важливо, щоб усі групи мали доступ до освіти рівної якості, незалежно від обраної мови. Викладання й вивчення мов раніше депортованих осіб в Криму ускладнюється браком кваліфікованих вчителів, що, у свою чергу, є наслідком невідповідної підготовки вчителів, а також того, що в системі атестації вчителів в Україні порівняно низько оцінюється вміння викладати мовою національної меншини. Професійне та кар'єрне зростання учителів не прив'язане до знання жодної іншої мови, крім української, а здатність викладати двома мовами не вважається кваліфікаційною перевагою, яка відкриває нові кар'єрні можливості або винагороджується фінансово. Кілька кримськотатарських вчителів існують у деяких вищих навчальних закладах Криму, але ці програми готують лише вчителів мови, а не тих, хто може викладати інші предмети цією мовою.¹¹⁰

По-четверте, є проблеми із забезпеченням підручниками, особливо кримськотатарською мовою. Відповідно до законодавства України, друк усіх підручників фінансується з бюджету Міністерства освіти і науки України, і вони надаються безкоштовно. Що стосується кількості та охоплення, забезпечення підручниками кримськотатарською мовою стабільно покращується, починаючи з 2006 року: підручники з кримськотатарської мови й літератури друкуються для всіх одинадцяти класів, також було здійснено переклад кримськотатарською мовою низки підручників з інших предметів початкової й середньої школи. За повідомленням Міністерства освіти Криму у 2011 році 95 відсотків потреб кримськотатарських шкіл були задоволені, тоді як 2007 року цей показник складав 72 відсотки. Проте залишаються проблеми з якістю підручників, особливо у зв'язку з поганим перекладом та їх невідповідністю мовній компетенції учнів. Вчителі стверджують, підручники недостатньо відповідають навчальній програмі та що їх складно використовувати, що вимагає від учителів витратити значно більше часу на підготовку до уроків. Перекладені підручники також, схоже, не мають на меті поступового підвищення мовної компетенції учнів.

Можливості перегляду мовної політики у галузі освіти в Криму

Однією зі структурних причин обмеженого доступу до викладання й навчання мовами раніше депортованих осіб є те, що освітня система України надає батькам у Криму право обирати навчання російською, українською або кримськотатарською мовою, і цією мовою потім викладають як основною мовою дитини. Ця модель не задовольняє мовних потреб учнів, які навчаються мовою, яка не є їх основною, що становить серйозну проблему для 30-70 відсотків учнів кримськотатарських шкіл, котрі ледь розмовляють кримськотатарською. Від першого класу вони навчаються кримськотатарською мовою та вивчають українську й іноземну мови, жодна з яких не є для них основною.

Крім того, оскільки декілька мов вивчаються як предмети, мовні уроки конкурують один з одним за кількість годин в і без того щільному навчальному плані. Батьки, таким чином, постають перед жорстким вибором між навчанням російською або українською мовами, обидві з яких вважаються перспективнішими в соціально-економічному сенсі, або ж мовою своєї спільноти. Хоча

110 Ухвалена 2012 року Міністерством освіти України Концепція сталого професійного розвитку вчителів дозволяє вчителям отримувати дві педагогічні спеціальності, що могло б, теоретично, створити умови для підготовки вчителів, які можуть викладати і предмет, і мову.

мультилінгвальна освіта (МЛО), при якій учителі використовують у класі одночасно обидві мови, вже існує в Криму, ті, хто її практикує, є винятком із правил: українська освітня політика не націлена на досягнення двомовності як результату освіти. Це впливає на методології, що використовуються для викладання курсів й оцінки результатів: стратегії викладання є менш ефективними, мовна компетенція вчителів не атестується й не є метою курсів підвищення кваліфікації. Також не оцінюється, наскільки двомовне навчання сприяє вдосконаленню навичок володіння мовами.

МЛО в Криму можна розвивати за допомогою поступового впровадження тримовності, при якій в освітньому процесі використовуються російська, українська та кримськотатарська мови. Такий підхід не тільки забезпечить подальший розвиток кримськотатарської мови, але й сприятиме інтеграції та консолідації кримського суспільства в цілому. Ця ініціатива (розроблена в рамках проекту «Кримський політичний діалог» за підтримки Міністерства закордонних справ Фінляндії) була підтримана багатьма кримськими вчителями, батьками та учнями; кримська влада, а також деякі чиновники профільного центрального Міністерства також схвалили її.

Наразі школи не збирають інформації ані про мовну компетенцію учнів, ані про те, якими мовами діти розмовляють вдома, хоча такі дані дозволили б їм належним чином формувати навчальне середовище відповідно до мовних потреб дитини. У результаті втрачається можливість використовувати систему освіти для досягнення подвійної мети – захисту й сприяння розвитку мов раніше депортованих осіб, з одного боку, і заохочення оволодіння українською та російською мовами з метою розширення потенційних професійних можливостей, з другого.

Рекомендації

Уряду України й органам влади Криму

- Міністерство освіти України має взяти на себе провідну роль у забезпеченні рівного для всіх права на викладання й навчання мовами меншин. Існуюча система, за якої місцева влада може встановлювати власні мінімальні вимоги до кількості учнів у класі, має бути переглянута, зокрема, й шляхом встановлення чітких процедур і критеріїв для відкриття класів, аби усунути розбіжності між регіонами.
- Влада має визнати, що викладання й навчання мовами меншин за визначенням вимагає більше коштів, аніж навчання мовою більшості. Тому можуть знадобитися додаткові інвестиції на задоволення особливих потреб спільнот раніше депортованих осіб та забезпечення сталого фінансування шкіл, які пропонують викладання й навчання мовами раніше депортованих осіб.
- У школах, де ведеться навчання мовами меншин, керівництво має належним чином враховувати мовні компетенції дітей раніше депортованих осіб, особливо дітей, які навчаються мовою, що не є їхньою основною. Розвиток мовних навичок має бути визнаний окремою метою, що має свої чіткі цілі й критерії реалізації. Підготовка вчителів має проводитися відповідним чином.
- Органам влади слід розглянути можливість зменшення наявного розділення та конкуренції в навчальних програмах між вивченням різних мов. Для цього можна розвинути наявні ініціативи з мультилінгвальної освіти й спробувати впровадити методології, перераховані в Платформі ресурсів і матеріалів для мультилінгвальної й міжкультурної освіти Ради Європи, як, наприклад, Інтегроване вивчення предмета й мови.¹¹¹
- Органам влади слід надалі докладати зусиль до просування міжкультурного і міжрелігійного розуміння через освітню систему, зокрема й розвиваючи наявні ініціативи, такі як курс «Культура добросусідства» і перегляд навчальної програми з історії.

¹¹¹ При застосуванні Інтегрованого вивчення предмету й мови (Content and Language Integrated Learning, CLIL) предмети викладаються з подвійною метою – одночасно відбувається навчання мові й предмету. Ця методологія навчання схвалена Європейською Комісією як пріоритетний напрямок Плану дій з розвитку вивчення мов і мовного розмаїття й широко використовується в країнах Європи для просування мультилінгвізму.

8. ВИСНОВКИ

Минула майже чверть століття з того часу, як члени спільнот, що були депортовані за національною ознакою, почали масово повертатися до Криму. З плином часу не всі проблеми в Криму було вирішено; якщо що й змінилося, то лише в бік їх ускладнення. Брак широкомасштабного правового та політичного консенсусу з питання відновлення прав раніше депортованих осіб є суттєвою перешкодою для їх повної інтеграції в суспільне й соціально-економічне життя. Оцінка потреб демонструє, що невирішені питання ідентичності, права на землю, майно й залучення до процесу ухвалення політичних рішень, глибоко розділяють різні групи в Криму й спричиняють напруженість – як між спільнотами, так і всередині них.

До сьогоднішнього дня всі сторони переважно розсудливо утримувалися від використання насильства для досягнення своїх цілей і вирішення своїх проблем, але конфліктний потенціал не зник, оскільки давні проблеми залишаються не вирішеними. У Криму наявна вибухонебезпечна суміш жорсткого політичного протистояння, соціально-економічної ізоляції, міжконфесійної та внутрішньоконфесійної боротьби, а також загальної атмосфери дедалі більшої нетерпимості. Ризик насильства на етнічному ґрунті є реальним і вимагає термінової уваги – як з боку України, так і з боку її міжнародних партнерів.

У цій доповіді було наведено огляд шести проблемних галузей, що їх ВКНМ виділив як такі, що викликають особливе занепокоєння і вимагають уваги як з боку української й кримської влади, так і з боку міжнародного співтовариства. Найбільш нагальною серед них є відсутність нормативно-правової бази для відновлення прав раніше депортованих осіб. Ухвалення відповідного законодавства, що виділяє раніше депортованих осіб в окрему правову категорію й чітко окреслює їхні права на землю, житло та державну підтримку, є передумовою для розробки цільової та ефективної політики. Виходячи з цього, Верховній Раді України слід у пріоритетному порядку ухвалити Закон «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою», вже ухвалений у першому читанні 20 червня 2012 року. Спільно з державами Центральної Азії Україна має усунути прогалини в нормативно-правовій базі, які негативно впливають на тих, хто повертається, у тому числі в питаннях громадянства й виду на проживання, а також високих витрат на оформлення необхідних документів. У разі, якщо не всі держави – учасниці Бішкекської угоди дійдуть згоди про її подовження, Україна й країни Центральної Азії можуть розглянути можливість укладання двосторонніх угод для вирішення цих питань.

Також необхідно вжити цільових заходів для створення сприятливих умов для раніше депортованих осіб у питаннях землі, житла, освіти, мови, культури та участі в політичному житті. Наявних ресурсів інституційної інфраструктури бракує для здійснення цього, особливо після ліквідації Державного комітету у справах національностей та релігій наприкінці 2010 року. Уряд повинен супроводити ухвалення закону «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою» відновленням спеціалізованого агентства, наділеного повноваженнями з реалізації Закону та координації розробки й фінансування відповідних заходів.

Що стосується нагальних соціальних потреб, то дослідження показало, що двома чинниками, які найбільше перешкоджають покращенню соціально-економічного становища раніше депортованих осіб, є брак землі та житла. Десятки тисяч раніше депортованих осіб ще й досі живуть в неузаконених поселеннях, позбавлених базової інфраструктури. Створилося «замкнене земельне коло», в якому різні етнічні спільноти реагують на несправедливість, яку вони відчують у сфері розподілу землі органами влади, самозахопленням земельних ділянок, що призводить до напруженості й посилює невизначеність у питаннях земельної власності, підриваючи економічний потенціал Криму. Терміново необхідно запровадити системний підхід до вирішення земельного питання, особливо з урахуванням очікуваного 2016 року скасування мораторію на продаж землі. До того ж, чинні програми із забезпечення раніше депортованих осіб доступним житлом потребують перегляду й жорсткого контролю, аби гарантувати, що вони досягають кінцевих бенефіціаріїв.

Комплексний підхід до інтеграції кримського суспільства вимагає інклюзивного підходу до процесу ухвалення рішень, для чого, в свою чергу, потрібні ефективні можливості для участі раніше депортованих осіб у суспільно-політичному житті. Хоча політична конкуренція між спільнотами та всередині них є важливою складовою плюралістичних систем, наявні розділення всередині кримськотатарської громади між Меджлісом і його опонентами (й використання цих розділень владою) підривають легітимність інституцій, які займаються вирішенням проблем раніше депортованих осіб. Досягнення угоди щодо правового статусу Меджлісу й усунення наявних перешкод до рівноправного представництва кримських татар значною мірою посилили б ефективність і легітимність управління в Криму. Ці заходи повинні розглядатися як складова частина процесу відновлення прав та інтеграції раніше депортованих осіб.

Дослідження показало, що на раніше депортованих особах непропорційно великою мірою позначаються складні соціально-економічні обставини в Криму в цілому. Бідність негативно позначається на всіх спільнотах; але ті, що проживають у сільській місцевості – часто в компактних поселеннях без основної інфраструктури – особливо гостро відчують брак належної соціальної допомоги та можливостей для працевлаштування. Через відсутність спеціалізованих органів і даних, згрупованих за етнічною приналежністю, важко розробити цільові заходи, які дозволили б подолати сильне відчуття дискримінації, поширене серед раніше депортованих осіб. Необхідні подальші дослідження, зокрема й у контексті наявних стратегій боротьби з бідністю. Крім того, ухвалення комплексного законодавства з протидії дискримінації й наділення конкретними повноваженнями відповідних інституцій, у тому числі на регіональному рівні, могло би значно сприяти зниженню відчуття раніше депортованими особами ізоляції в соціально-економічній сфері та супутніх труднощів.

Серед усіх спільнот раніше депортованих осіб кримські татари найбільше занепокоєні перешкодами на шляху збереження й розвитку своєї мови, культури й релігії. Кримськотатарська мова перебуває в небезпеці, її захисники борються за її відродження в переважно російськомовному середовищі. Незважаючи на те, що влада надає деяку підтримку, значна частина суспільства неприхильно ставиться до розвитку кримськотатарської ідентичності та культури. Прикладами цього є протистояння відновленню історичних топонімів, акти вандалізму проти релігійних об'єктів і конфлікти, що час від часу спалахують між мусульманськими та православними спільнотами. До того ж, усередині самої кримськотатарської спільноти існує розділення на релігійному ґрунті з двома духовними центрами, або муфтіятами, які борються за контроль, і різними ісламськими рухами, які також прагнуть підвищити свій вплив. Як реальні або уявні загрози кримськотатарській ідентичності, так і релігійна нетерпимість, посилюють соціальну напруженість і вимагають втручання держави, зокрема й через забезпечення прав меншин, а також негайне засудження, розслідування і притягнення винних до відповідальності у випадках розпалювання релігійної та міжетнічної ворожнечі.

Система освіти, якій відводиться чільна роль у збереженні та розвитку мов і культур раніше депортованих народів, стикається зі значними труднощами. Хоча законодавство визнає право на освіту рідною мовою, на практиці доступні ресурси й наявні методології не сприяють створенню рівних освітніх можливостей. Попит серед батьків на освіту мовами раніше депортованих осіб, особливо кримськотатарською, є низьким, оскільки вважається, що у школах з кримськотатарською мовою викладання діти поставлені у менш вигідні умови, аніж їхні однолітки в російськомовних школах. Зараз вивчаються можливості для мультилінгвальних рішень, які дозволять подолати взаємовиключний підхід до мови навчання (або російською, або кримськотатарською), але це потребує подальшої підтримки та експертних оцінок. У довгостроковій перспективі необхідна фундаментальна реформа системи освіти – від методики навчання до підготовки вчителів і перегляду навчальних планів. Тут центральні органи влади мають взяти ініціативу на себе, оскільки, як показують дослідження, місцева влада часом виявляє неспроможність або небажання робити необхідні інвестиції.

Насамкінець треба зазначити, що оцінка потреб свідчить: хоча лідерство у вирішенні наявних проблем протягом тривалого часу проблем раніше депортованих осіб повинна взяти на себе українська влада, не можна очікувати, що Україна впорається з усіма проблемами самотужки. Для підтримки та посилення її зусиль потрібне залучення технічної допомоги та ресурсів з-за кордону. Міжнародне

співтовариство має пряму зацікавленість у тому, щоб допомогти Україні розбудувати стабільний і заможний Крим, що, у свою чергу, сприятиме стабільності й процвітанню всієї України. Саме тому ВКНМ рішуче підтримує скликання Міжнародного форуму з інтеграції раніше депортованих осіб у Криму. Такий форум надасть можливість усім зацікавленим сторонам розробити спільну «дорожню карту», визначити сфери, в яких вони можуть надати підтримку та технічну допомогу, а також узгодити механізми спільного контролю за реалізацією «дорожньої карти». Ця доповідь є відправною точкою для такої дискусії. Незважаючи на те, що перепон на шляху відновлення прав та інтеграції раніше депортованих осіб багато, і для їх подолання знадобиться сильна місцева, національна та міжнародна підтримка, дослідження демонструє, що ці перепони не є абсолютно нездоланими.

