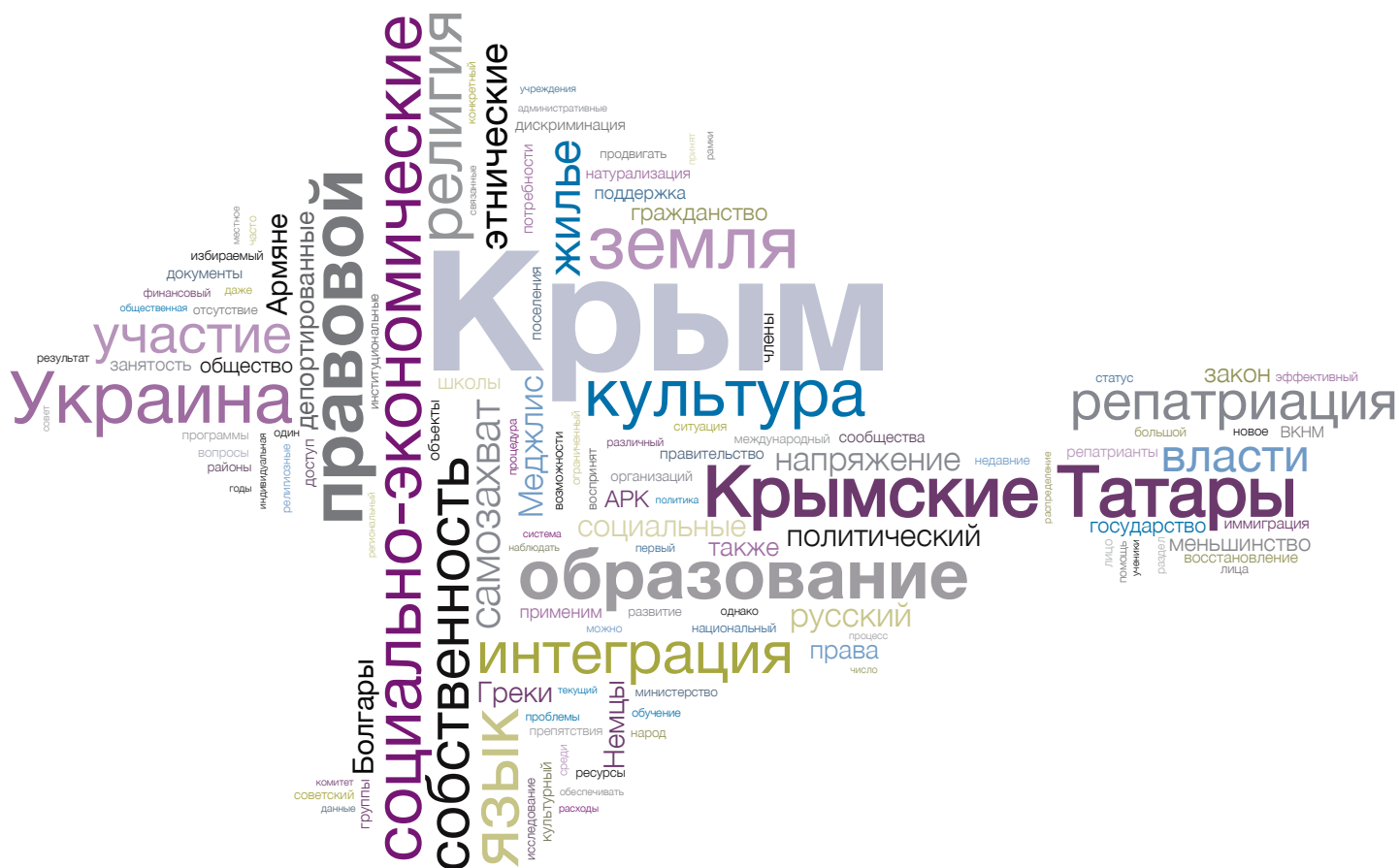


Интеграция ранее депортированных лиц в Крыму, Украина



Оценка потребностей
август 2013 г.

Интеграция ранее депортированных лиц в Крыму, Украина

Оценка потребностей

август 2013 г.

Издано и распространяется Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ).

Данное издание является переводом с английского языка. Если есть несоответствие или неясность между оригинальной версией на английском языке и изданием на русском языке, текст на английском языке имеет преимущественную силу.

Разрешается копировать любую информацию из данного документа на условии ссылки на него.

ISBN/EAN: 978-90-75989-16-8

© Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств, 2013 г.

Напечатано в Нидерландах

Также доступно на сайте: www.osce.org/hcnm/78053

Адрес для получения дополнительной информации:

Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств

Prinsessegracht 22

2514 AP The Hague

The Netherlands

Тел.: +31 (0)70 312 55 00

Факс: +31 (0)70 363 59 10

Эл. почта: hcnm@hcnm.org

Сайт: www.osce.org/hcnm

Настоящая публикация стала возможна благодаря финансовой поддержке Министерства иностранных дел Норвегии.



**NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS**

СОДЕРЖАНИЕ

1.	Вступление	2
2.	Правовые аспекты возвращения	4
3.	Земля, жилище и собственность	11
4.	Участие в политической жизни	18
5.	Социально-экономические аспекты возвращения и интеграции	24
6.	Язык, культура и религия	27
7.	Образование	33
8.	Выводы	37

1. ВСТУПЛЕНИЕ

Стратегически расположенный на Черном море, украинский полуостров Крым имеет длинную и сложную историю. Несмотря на то, что различные группы оспаривают право считать его своей родиной ввиду своего доминирующего положения на полуострове в тот или иной период, Крым всегда был многонациональным обществом. Богатое этническое, языковое, религиозное и культурное разнообразие Крыма, его история, отмеченная конкурирующими притязаниями на господствующее положение, и другие контекстуальные факторы подвергают Крым повышенному риску возникновения межэтнической напряженности.

Каждая из трех наибольших этнических групп на полуострове воспринимает себя де факто меньшинством, хотя ни одна из них не желает считать себя национальным меньшинством. Русские, составляющие большинство населения Крыма (58 процентов согласно переписи 2001 года), являются меньшинством в Украине в целом. Они озабочены периодическими попытками центральных властей усилить позиции украинского языка и культуры по всей стране. Этнические украинцы (24 процента), несмотря на то, что они являются большинством по всей стране, составляют численное меньшинство в Крыму. В свою очередь, крымские татары (12 процентов)¹ считают себя коренным народом Крыма. Ввиду совокупности особенностей, включая разнообразие, историю и контекст, упомянутый выше, крымское общество является глубоко разделенным, и межэтнические отношения характеризуются в лучшем случае подозрительностью, в худшем – враждебностью. Между собой конкурируют различные видения будущего полуострова и организации его управления.

Наделенный мандатом по предотвращению межэтнических конфликтов, Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ) осуществляет свою деятельность в Крыму начиная с 1994 года. Первый Верховный комиссар г-н Макс ван дер Стул содействовал достижению компромисса между центральными властями Украины и местными пророссийскими силами. В итоге данный компромисс привел к созданию Автономной Республики Крым (АРК) в рамках конституционного поля Украины, что помогло избежать конфликта в 1990-х годах.²

Между тем, начиная с конца 1980-х годов, около 266 000 крымских татар и тысячи других лиц, массово депортированных в 1940-х годах советским режимом с территории Крыма по национальному признаку (армяне, болгары, немцы и греки) вернулись в регион, пребывающий в экономической депрессии и неготовый к настолько масштабному и быстрому миграционному наплыву.³ Напряженность в Крыму из-за доступа к рабочим местам, ресурсам и социальному обеспечению усугублялась негативными стереотипами и предрассудками по отношению к крымским татарам, сложившимися на протяжении нескольких поколений и бытующими среди многих групп населения. Разочарование ранее депортированных лиц в отношении властей из-за недостаточного прогресса в деле восстановления и обеспечения их прав, привело к растущему недовольству. Также в обществе в целом усиливается нетерпимость. Увеличение количества случаев использования языка вражды, оскорблений культовых сооружений, столкновений с применением насилия, и широко распространенные незаконные захваты земли, свидетельствуют о глубине социальных разногласий и ощущаемой несправедливости в Крыму.⁴

1 По данным переписи 2001 года в Украине крымские татары составляют около 12,1 процентов населения; в то время как точные данные за последний период не доступны, большинство экспертов считает, что их относительная доля в структуре населения Крыма увеличилась. По данным властей, предоставленным ВКНМ в мае 2013 года, крымские татары в настоящее время составляют 13,7 процентов населения Крыма.

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

3 Державний комітет України у справах національностей та міграції «Всеукраїнський перепис населення 2001». Депортовані кримські татари, болгары, вірмени, греки, німці: документи, факти, свідчення (1917–1991) / упоряд. Ю.М. Білуха, О.І. Власенко; Державний комітет України у справах 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, См. сноску 7.

Несмотря на похвальные попытки со стороны центральных властей Украины⁵ и властей Крыма содействовать возвращению ранее депортированных народов и решению некоторых из проблем, с которыми они сталкиваются, многие структурные вопросы остаются неразрешенными. Дальнейшие усилия и поддержка, в том числе со стороны международного сообщества, необходимы для достижения устойчивых результатов. Поэтому в октябре 2011 года ВКНМ поддержал предложение представителей крымскотатарского сообщества созвать международный форум для оценки, обсуждения и поиска путей решения все еще неразрешенных проблем на пути полной интеграции ранее депортированных лиц, что способствовало бы развитию Крыма и укрепляло согласие и стабильность.

В свою очередь, международное сообщество признало необходимость разработки «дорожной карты» для решения политических, экономических, социальных и правовых вопросов, связанных с восстановлением прав крымских татар и других депортированных народов, а также содействия их интеграции.⁶ Международный форум, организованный под эгидой ВКНМ в тесном сотрудничестве с властями Украины и Крыма, представителями ранее депортированных народов и международного сообщества, представит собой возможность согласовать подобную «дорожную карту».

Хотя эксперты в общем-то сходятся во мнении, что обстановка в Крыму остается хрупкой и что периодически имеющие место инциденты порождают предположения о надвигающемся конфликте, ощущается нехватка точной и своевременной информации о социальных, экономических, культурных и политических аспектах интеграции ранее депортированных лиц. Для того чтобы восполнить эту нехватку информации, ВКНМ поручил семерым независимым экспертам провести углубленные исследования проблем, с которыми сталкиваются крымские татары и другие депортированные народы в различных сферах. Этими экспертами стали: д-р Эндрю Уилсон (координатор), Дмитрий Плечко и Ноэль Калхун (Правовые аспекты возвращения), Велько Микелич (Земля, жилище и собственность), д-р Грета Улинг (Социально-экономические аспекты), д-р Наталья Мириманова (Участие в политической жизни и социально-экономические аспекты возвращения и интеграции), д-р Идиль Измирли (Язык, культура и религия) и Марина Гурбо (Образование). В этих исследованиях приводится широкий круг рекомендаций, в частности о том, как усовершенствовать законодательную базу и выделить приоритетные направления для дальнейших действий. Каждое из исследований должно рассматриваться как независимый и самостоятельный научный труд, вместе представляющие различные экспертные точки зрения на комплекс проблем, имеющих место в Крыму.⁷ ВКНМ использовал результаты этих исследований для того, чтобы составить свое собственное мнение по данной проблематике и предоставить такую возможность другим заинтересованным лицам.

Настоящий доклад, основанный на исследованиях, проведенных вышеназванными экспертами, а также наблюдениях и выводах действующего ВКНМ по итогам его многочисленных визитов и визитов его предшественников с начала 1990-х годов в Украину, отражает ситуацию, сложившуюся на данный момент в отношении ранее депортированных лиц в Крыму, в представлении Верховного комиссара. Целью данного документа является повышение осведомленности властей Украины и Крыма, а также международного сообщества о главных препятствиях на пути полноценной интеграции и участия в жизни крымского общества ранее депортированных лиц по национальному признаку, которые вернулись или возвращаются на проживание в Украину. Он не стремится быть всеобъемлющим; в нем выделяются наиболее важные или неотложные вопросы, которые должны занять центральное место в повестке дня международного форума.

5 В своем Указе Президента Украины № 615/2010 Президент Украины Виктор Янукович признал, что для решения актуальных вопросов обустройства ранее депортированных лиц необходимо «принять в установленном порядке меры по ускорению утверждения концепции государственной этнонациональной политики и программы обустройства крымских татар и других лиц, депортированных по национальному признаку, которые вернулись или возвращаются на проживание в Украину, их адаптации и интеграции в украинское общество на период до 2015 года».

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), (далее: ENP Progress Report 2013).

7 Работы размещены на ресурсе Исследовательской сети по социальным наукам (Social Science Research Network). Режим доступа: www.ssrn.org. ВКНМ заказал эти научные работы как независимые исследования; выраженные в них взгляды принадлежат исключительно авторам и не всегда совпадают со взглядами ВКНМ.

В докладе рассматривается интеграция всех народов, депортированных в 1940-х годах советским режимом, включая крымских татар и этнических армян, болгар, немцев и греков. Особое внимание уделяется крымским татарам, так как они составляют наиболее многочисленную группу ранее депортированных лиц (см. таблицу 1 ниже). Они находятся в особых социально-экономических и политических условиях ввиду отсутствия у них так называемого родственного государства.⁸ Кроме того, они подвергаются большему риску проявления по отношению к себе насилия на этнической почве из-за отличающихся культурных, религиозных и исторических характеристик. Таким образом, некоторые из описанных докладом проблем в сфере интеграции присущи только крымским татарам, в то время как другие являются общими для всех групп ранее депортированных лиц.

Этническая группа	Депортированы	Вернулись на родину
Армяне	9 900	589
Болгары	14 000	855
Крымские татары	200 000	265 985
Немцы	62 000	884
Греки	15 000	2 579

Таблица 1: Данные о количестве депортированных и возвратившихся лиц.⁹

Как отмечается ВКНМ в Люблянских рекомендациях по интеграции разнообразных обществ, мир и стабильность в многонациональных обществах зависят не только от уровня защиты прав человека и прав меньшинств, но и от использования широкого круга всеохватывающих мер, направленных на интеграцию и социальную сплоченность.¹⁰ В соответствии с мандатом ВКНМ по предотвращению конфликтов, в настоящем докладе внимание обращается на тематические области, где наиболее сильно проявляются конкурирующие притязания различных сообществ, проживающих на полуострове и, которые наиболее сильно влияют на продвижение интеграции. К ним относятся: правовые аспекты возвращения на родину, ситуация ранее депортированных лиц в отношении решения земельного, жилищного и имущественного вопросов, участие ранее депортированных лиц в политической жизни, социально-экономические аспекты возвращения и интеграции, существующая ситуация в сфере культуры, языка и религии, а также роль системы образования. Эти темы будут поочередно рассмотрены и по каждой из них будут представлены рекомендации ВКНМ для центральных властей Украины, местных властей в Крыму и международного сообщества с тем, чтобы послужить отправной точкой для обсуждения во время международного форума.

2. ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВОЗВРАЩЕНИЯ

Массовое возвращение крымских татар и других ранее депортированных народов, которое началось в конце 1980-х годов, было осложнено значительными юридическими сложностями. В этой связи следует отметить два важных аспекта: во-первых, отсутствует закон о восстановлении прав ранее депортированных лиц и, во-вторых, нет надлежащего механизма правового регулирования возвращения, что ведет к сложностям при получении вида на жительство и гражданства, а также

8 Термин «родственное государство» используется для описания государств, большинство населения которых разделяет этнические или культурные характеристики с меньшинством, проживающим на территории другого государства (ВКНМ ОБСЕ, Больцанские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях. Июнь 2008 г. (далее: Больцанские рекомендации)).

9 Білуха, Ю.М., Власенко, О.І. Указ. раб. С.16. Следует заметить, что представители немецкого этнического меньшинства были в основном депортированы ранее, в 1941 году.

10 ВКНМ ОБСЕ, Люблянские рекомендации по интеграции многообразных обществ. Ноябрь 2012 г. С. 2-3 (далее: Люблянские рекомендации).

не предотвращает риск безгражданства среди ранее депортированных лиц, возвращающихся на родину.¹¹

По первой правовой проблеме следует заметить, что законодательство о восстановлении прав ранее депортированных лиц необходимо для осуществления полной реабилитации и восстановления их прав, в частности, путем четкого определения их содержания. До настоящего времени все попытки меняющихся одно за другим правительств Украины принять законодательство о статусе и правах ранее депортированных лиц провалились. В 2004 году Верховная Рада приняла закон «О восстановлении прав лиц, депортированных по национальному признаку», на который впоследствии наложил вето Президент Л. Кучма, ссылаясь на формальные юридические основания, такие как несоответствие его положений о реституции действующему в то время Земельному кодексу. В 2008 году Кабинет министров Украины повторно внес на рассмотрение законопроект, основанный на законопроекте 2004 года. Тем не менее, он не был принят Верховной Радой и в результате был отозван Кабинетом министров в конце 2009 года.

В 2012 году удалось достичь некоторого прогресса в отношении принятия закона о восстановлении прав ранее депортированных лиц. 20 июня 2012 года Верховная Рада приняла в первом чтении Законопроект № 5515 «О восстановлении прав лиц, депортированных по национальному признаку». В поддержку законопроекта, направленного на реабилитацию народов, национальных меньшинств и лиц, депортированных по национальному признаку из Крыма во время сталинского режима проголосовало 356 из 450 депутатов Верховной Рады Украины. На начало 2013 года, в рамках подготовки ко второму чтению закона, ряд предлагаемых поправок к законопроекту все еще рассматривается в Постоянном комитете Верховной Рады Украины по вопросам прав человека, национальных меньшинств и межнациональных отношений. Поскольку Верховная Рада ещё формально не приняла законопроект в предусмотренных последующих чтениях, такая задержка может привести к тому, что законопроект может в очередной раз быть снятым с дальнейшего рассмотрения, оставляя важные вопросы касательно прав ранее депортированных народов неурегулированными.

По второй правовой проблеме, связанной с вопросом регулирования возвращения ранее депортированных лиц, а именно, с получением ими вида на жительство и гражданства, а также предотвращения ситуаций, в которых они могут стать лицами без гражданства, следует отметить, что центральные власти Украины и региональные власти Крыма прилагают значительные усилия. Несмотря на то, что они содействуют массовому возвращению и разрешению сопутствующих вопросов, таких усилий недостаточно для устранения юридических преград. Более того, лица, вернувшиеся в недавнем времени, сталкиваются с новыми препятствиями ввиду изменения законодательства, регулирующего их въезд в Украину и последующую натурализацию. Крымские татары и другие ранее депортированные лица в настоящее время сталкиваются с дополнительными административными и финансовыми препонами на пути к возвращению в Крым. В некоторых странах они должны исполнить сложные и/или дорогостоящие требования для получения необходимых документов, в том числе виз. Переход из одного гражданства в другое сопряжен с дополнительными трудностями. Например, граждане Узбекистана попадают в ситуацию, когда требование о том, что до получения гражданства Украины следует выйти из предыдущего гражданства, трудно удовлетворить из-за обременительной процедуры выхода из гражданства Узбекистана.

Кроме того, срок действия Бишкекского соглашения (о нем более детально ниже), действующего с 1993 года и регулирующего отношения между Арменией, Беларусью, Казахстаном, Кыргызстаном, Молдовой, Российской Федерацией, Таджикистаном, Туркменистаном, Украиной и Узбекистаном в вопросах возвращения депортированных народов, истек 30 мая 2013 года. Потеря в настоящий

¹¹ Данный раздел основан на обзоре и детальном анализе законодательства, касающегося возвращения крымских татар, проведенном сотрудниками Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (далее: УВКБ ООН) в Украине Ноэлем Калхуном и Дмитрием Плетчко (Noel Calhoun and Dmitry Pletchko, "Legal Aspects of Return and Legalization in Ukraine of Formerly Deported Persons (FDPs)", Social Science Research Network. 2013), а также на информации собранной непосредственно ВКНМ. Хотя настоящий раздел касается всех ранее депортированных лиц по национальному признаку, вернувшихся в Крым или все еще проживающих за пределами Украины, но желающих вернуться в Крым внимание в нем обращено, главным образом, на проблемы крымских татар.

момент ранее депортированными народами важных правовых гарантий, закрепленных в Бишкекском соглашении, наряду с возрастающими административными сложностями в вопросах получения необходимых документов и увеличивающимися финансовыми расходами на различные процедуры может привести к тому, что крымские татары и другие ранее депортированные по национальному признаку лица не смогут вернуться в Крым, или же рискуют остаться без гражданства по их возвращению. Нехватка адекватного жилья является дополнительным существенным препятствием, особенно учитывая тот факт, что его наличие все чаще является необходимым условием возвращения и получения регистрации по месту жительства.

Обзор межгосударственной нормативно-правовой базы, оказывающей влияние на возвращение ранее депортированных лиц

С момента провозглашения независимости Украины нормативно-правовая база, регулирующая возвращение крымских татар и других ранее депортированных народов претерпела различные изменения. Они коснулись возвращающихся лиц в разной степени, в зависимости от того когда и откуда они возвращались. Крымские татары начали массово возвращаться в Украину из Центральной Азии в 1989 году.

Первым значительным шагом, способствующим возвращению, стало подписание 9 октября 1992 года в г. Бишкек десятью странами Содружества Независимых Государств (СНГ) Соглашения по вопросам, связанным с восстановлением прав депортированных лиц, национальных меньшинств и народов.¹² Бишкекское соглашение безоговорочно осуждает «имевшую место в прошлом тоталитарную практику насильственного переселения народов, национальных меньшинств и отдельных граждан бывшего СССР как злодеяние, противоречащее общечеловеческим гуманным принципам». Оно также подтверждает «право депортированных лиц, национальных меньшинств и народов на восстановление исторической справедливости и возвращение в места их проживания на момент депортации». Соглашение обязывает подписавшиеся государства сотрудничать в сфере обеспечения возвращения ранее депортированных лиц и защиты их прав.¹³

Обязательства государств, содержащиеся в Бишкекском соглашении были далекоидущими, но его положения были лишь частично исполнены, и то, со значительным опозданием. Лежащее в основе соглашения обязательство, взятое на себя странами-участницами Бишкекского соглашения – «восстановить историческую справедливость» и «создать необходимые условия для беспрепятственного добровольного переселения [депортированных народов], включая условия свободного выезда» – не было полностью выполнено даже более чем за двадцать лет. Это касается как вернувшихся с 1989 года, так и тех ранее депортированных лиц, которые все еще хотели бы вернуться. Обе категории сталкиваются с серьезными трудностями в получении документов, необходимых для переезда, получения вида на жительство и оформления гражданства, передачи и оформления имущества, а также помощи в возведении или приобретении жилья и реализации других важных прав, которые ранее гарантировались Бишкекским соглашением.

Бишкекское соглашение вступило в силу в 1993 году с первоначальным сроком действия – десять лет. 30 мая 2003 года его действие было продлено еще на десять лет с новым сроком истечения 30 мая 2013 года.¹⁴ Поскольку реализация положений Соглашения в полной мере все

12 Бишкекское соглашение подписано в 1992 году десятью странами СНГ (Арменией, Беларусью, Казахстаном, Кыргызстаном, Молдовой, Российской Федерацией, Таджикистаном, Туркменистаном, Украиной и Узбекистаном). Большинство из них, включая Украину и Узбекистан, ратифицировали Соглашение. Режим доступа к оригиналу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_090; к переводу на английский язык: www.unhcr.org.ua/attachments/article/226/BishkAgrE.doc.

13 Бишкекское соглашение, кроме прочего, гласит: «[с]тороны обеспечивают депортированным лицам, добровольно возвращающимся в места их проживания на момент депортации, равные с постоянно проживающими там гражданами политические, экономические и социальные права и условия для обустройства, трудоустройства, образования, национального, культурного и духовного развития»; также: «[с]тороны решают вопросы гражданства лиц, переселяющихся на условиях данного Соглашения, в соответствии с их национальным законодательством, положениями двусторонних договоров между ними, а также с учетом общепризнанных норм международного права»; и: «[с]тороны создают необходимые условия для беспрепятственного добровольного переселения лиц, упомянутых в статье 1 настоящего Соглашения, включая условия свободного выезда с территории одной Стороны на территорию другой Стороны и транзитного проезда через территории третьих Сторон».

14 Режим доступа: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_654. 18 февраля 2004 года Протокол о продлении срока действия Соглашения был ратифицирован Верховной Радой (Закон Украины № 1501-IV), режим доступа: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1501-15>.

еще не достигнута, очень важно, чтобы Украина и другие заинтересованные стороны не допустили прекращения взятых странами-участницами данного Соглашения обязательств, а возобновили их путем его пролонгации или же заключения других подобных двусторонних договоров. 15 апреля 2013 года Комитет Верховной Рады Украины по правам человека, национальным меньшинствам и межэтническим отношениям подал запрос о продлении действия Соглашения, но на момент написания данного доклада этот запрос ещё рассматривался Кабинетом Министров Украины. Особо важным является новое двустороннее соглашение между Украиной и Узбекистаном, так как самая большая из всех групп депортированных крымских татар и их потомков все еще проживает на территории Узбекистана.

Продление Бишкекского соглашения соответствовало бы недавно провозглашенному центральными властями Украины курсу, направленному на выполнение требований Плана действий по либерализации визового режима с Европейским Союзом. Например, новая Государственная концепция миграционной политики, принятая в мае 2011 года, содержит ряд упоминаний по поводу ранее депортированных лиц.¹⁵ В ней излагается план конкретных действий по отношению к ранее депортированным народам, включая «содействие возвращению в Украину и интеграции в украинское общество украинцев, проживающих за рубежом, лиц, депортированных по национальному признаку, а также использование их интеллектуального и профессионального потенциала». Данные принципы государственной политики, совместно с Планом действий, составляют прочную основу для дальнейшего улучшения нормативно-правовой базы, регулирующей возвращение ранее депортированных лиц и, в случае их реализации, позволят выполнить многие из рекомендаций, приведенных в данном разделе.¹⁶

Правовые и административные рамки возвращения и получения гражданства Украины

Украинское законодательство предусматривает разные механизмы для обеспечения возвращения, в зависимости от страны проживания ранее депортированного лица. Например, лица, выезжающие из Узбекистана, сталкиваются с меньшим количеством административных и юридических преград к возвращению. Например, ранее депортированным лицам, возвращающимся из Узбекистана в Крым не нужно получать иммиграционное разрешение на въезд в Украину. Пребывая все еще в Узбекистане, они заполняют листок убытия и снимаются с регистрационного учета по месту проживания (частью этой процедуры является необходимость доказать отсутствие обязательств в Узбекистане, таких как открытых против них гражданских или уголовных дел). В то же время, как отмечалось выше, ранее депортированные лица, возвращающиеся из Узбекистана в Крым, испытывают большие трудности с выходом из узбекского гражданства.

Сложнее обстоят дела с возвращением из других стран Центральной Азии. Согласно информации, предоставленной Меджлисом крымскотатарского народа, небольшие общины крымских татар остаются в следующих странах: около 8000 в Казахстане, 5000 в Кыргызстане и 1500 в Таджикистане.¹⁷ В соответствии с двусторонними соглашениями между Украиной и Казахстаном, Кыргызстаном и Таджикистаном, ранее депортированные лица обязаны получить иммиграционное разрешение для въезда в Украину на постоянное место жительства. Для этого надо удовлетворить ряд строгих требований, к тому же стоимость иммиграционного разрешения достаточно высока. Решение о его выдаче принимается региональным отделением Государственной миграционной службы (ГМС), которая оценивает наличие у ранее депортированного лица близких родственников, проживающих в Крыму. Родственники должны располагать надлежащим жильем,

15 Указ Президента № 622/2011 от 30 мая 2011 года. Режим доступа: www.president.gov.ua/documents/13642.html. Кроме прочего предполагается: «[a]ктивизация внешней деятельности государства с целью заключения международных соглашений, связанных с урегулированием вопросов возвращения и защиты прав лиц, депортированных по национальному признаку, а также их потомков, разработке и внедрения эффективного механизма исполнения данных договоров» (одно из главных стратегических направлений Концепции) и «содействие возвращению в Украину лиц, депортированных по национальному признаку, их потомков, интеграции данных лиц в украинское общество» (относится к механизмам реализации политики).

16 Распоряжение Кабинета Министров Украины № 1058 «Об утверждении плана мер по реализации Концепции государственной миграционной политики» от 12 октября 2011 года. Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1058-2011-%D1%80>.

17 Необходимы дальнейшие исследования для оценки количества лиц потенциально готовых к возвращению.

что подтверждается актом о его владении или договором об аренде. Отсутствие жилья является самым главным фактором, препятствующим возвращению из вышеуказанных стран. К тому же, посольства Украины взимают 150 долларов США (далее: доллары) с человека за иммиграционное разрешение и 85 долларов за визу. Процедура рассмотрения заявки на иммиграционное разрешение длительна и занимает от шести до восьми месяцев.

Наиболее сложная ситуация была в Таджикистане, поскольку до недавнего времени Украина не имела там дипломатического представительства. Лица, возвращающиеся из Таджикистана, должны были сначала получить визу на въезд в Узбекистан с целью посещения находящегося там посольства Украины.¹⁸ Подобные сложные требования и высокие затраты остановили многих ранее депортированных лиц, желающих вернуться на родину. По данным на сентябрь 2012 года УВКБ ООН было известно всего о двадцати ранее депортированных лицах, принявших решения о возвращении в Крым из Таджикистана и имевших иммиграционные разрешения и визы.

Существенные финансовые и административные преграды подтолкнули некоторых ранее депортированных лиц к поиску неофициальных путей возвращения в Украину. УВКБ ООН располагает информацией о многочисленных случаях, когда ранее депортированные лица въезжали на территорию Украины, минуя установленные процедуры. Однако ранее депортированные лица, неофициально возвращающиеся в Украину, после прибытия сталкиваются с еще более длительной и дорогостоящей процедурой получения украинского гражданства. Из-за нарушений в процессе возвращения некоторым из них грозит депортация.

Большинство ранее депортированных лиц, которые вернулись, хотят получить украинское гражданство, так как оно является необходимым условием их интеграции в долгосрочной перспективе. Они пользуются упрощенной процедурой натурализации, предусмотренной статьей 8 Закона Украины «О гражданстве Украины».¹⁹ Они подают заявление с документами, подтверждающими, что они (или их прямые предки) родились или проживали на территории Украины до момента провозглашения Декларации о независимости Украины 24 августа 1991 года. Эта процедура стоит 27-30 долларов на человека и занимает от шести до двенадцати недель.

Несмотря на то, что упрощенная процедура натурализации, в принципе, проста, на практике возникает ряд сложностей.

Во-первых, многие ранее депортированные лица прибывают без оригиналов свидетельства о рождении, других доказательств семейного родства или справок о депортации. Поскольку государство не предоставляет юридической помощи ранее депортированным лицам, УВКБ ООН продолжает предлагать помощь в заполнении запросов к органам регистрации актов гражданского состояния и другим государственным органам для получения необходимых документов.

Во-вторых, даже при наличии документов, незначительные ошибки в написании и транслитерации могут создать большие трудности. Обладатели таких документов должны связаться с властями или судами в стране их предыдущего проживания/гражданства и добиться исправления ошибок.

В-третьих, около восьми процентов ранее депортированных лиц испытывают сложности в оформлении документов на натурализацию ввиду неточностей в документах, привезенных ими из стран предыдущего проживания. Некоторым лицам необходимо восстановить паспорт, или же обновить внесенные в него личные данные. Другим необходимо получить свидетельство о непринадлежности к гражданству, поскольку они не имеют права на восстановление национальных паспортов. Лица, которые все еще являются обладателями паспортов СССР и не могут доказать, что они проживали на территории соответствующего государства-приемника в момент принятия

18 Украинский МИД открыл дипломатическое представительство в Таджикистане в декабре 2012 года. На момент написания доклада неизвестно предоставляются ли консульские услуги ранее депортированным лицам.

19 Закон Украины «О гражданстве Украины» № 2235-III (2235-14) от 21 января 2001 г.; с изменениями, внесенными Законом № 2663-IV (2663-15) от 16 июня 2005 года (далее: Закон о гражданстве).

им закона о гражданстве, сталкиваются с дополнительными трудностями, разрешение которых зачастую требует времени и денег.

В-четвертых, многие ранее депортированные лица приезжают с супругами, которые не принадлежат к ранее депортированным народам с территории Крыма. Это вызывает сложности, поскольку эти люди не могут пользоваться упрощенной процедурой получения украинского гражданства.

Некоторые ранее депортированные лица въехали на территорию Украины как лица без гражданства. По состоянию на 1 июля 2012 года, 498 лиц, проживающих в Крыму, официально зарегистрированы как не имеющие гражданства. Однако по данным УВКБ ООН это число не отображает реального уровня безгражданства. Многие люди не зарегистрированы официально, как не имеющие гражданства или же подпадают под риск стать таковыми ввиду того, например, что они все еще являются обладателями паспортов СССР. Более того, по законодательству Узбекистана и Таджикистана лицо, проживающее за рубежом в течение пяти лет и не вставшее на учет в соответствующих консульских учреждениях этих стран, может утратить свое гражданство. Другие лица без гражданства въехали в Украину будучи детьми на основании свидетельств о рождении и не получили документов, удостоверяющих личность по достижению совершеннолетия. УВКБ ООН помогает таким людям получить статус безгражданства. На основе документа, подтверждающего безгражданство, а также других документов, необходимых для упрощенной процедуры натурализации, можно подавать документы на оформление украинского гражданства. В период с 2007 года и по 2011 год порядка 2000 лиц без гражданства смогли получить гражданство Украины.

В случае, если ранее депортированные лица не имеют документов, необходимых для натурализации, им требуется выехать за пределы Украины и вернуться через 90 дней. Безусловно, все это задерживает возвращение и вызывает дополнительные расходы.

Запрет на двойное гражданство и риск безгражданства

Законодательство Украины не допускает двойного гражданства. Это означает, что ранее депортированные лица должны выйти из гражданства страны предыдущего проживания для того, чтобы завершить процесс натурализации в Украине. В соответствии с Законом о гражданстве, лица, подавшие документы на натурализацию в Украине, должны вернуть свои заграничные паспорта в компетентные органы стран предыдущего проживания и предоставить украинским властям свидетельство о выходе из иностранного гражданства.

Это требование является особенно проблематичным для ранее депортированных лиц, проживающих в Узбекистане, поскольку выход из узбекского гражданства стоит 110 долларов на человека и теоретически занимает один год, а на практике – три–четыре года. Законодательство Украины содержит положение, защищающее лиц, которые не могут выйти из иностранного гражданства в силу независящих от них обстоятельств, или же в случае, если расходы составляют более половины минимальной ежемесячной зарплаты в Украине. Однако в настоящее время идет обсуждение возможного изменения Закона о гражданстве, которое может повлечь дополнительные трудности для возвращающихся лиц из числа ранее депортированных народов. Так текст законопроекта, опубликованный в 2012 г. предполагал применение санкций против граждан Украины, обладающим вторым гражданством в случае не уведомления об этом украинских властей. Законопроектом также предлагалось удалить «защищающее положение» об освобождении лиц от требования выхода из иностранного гражданства в случае, если это влечет за собой чрезмерные расходы.

30 октября 2012 года Президент Украины В. Янукович наложил вето на предложенные поправки к Закону о гражданстве и запросил ряд разъяснений. В то время, как поправки к Закону о гражданстве будут повторно рассматриваться Парламентом в 2013 году, важно будет сохранить существующие механизмы, гарантирующие, что ранее депортированные лица не будут нести чрезмерных затрат и подвергаться риску безгражданства. В частности, лица, имеющие одновременно узбекское и украинское гражданство, могут быть подвергнуты риску утраты

украинского гражданства и связанных с ним прав. Они также рискуют остаться без гражданства, если они начали процесс выхода из узбекского гражданства.

Рекомендации

Правительству и Верховной Раде Украины:

- В качестве срочного приоритета создать эффективную нормативно-правовую базу для восстановления прав лиц, ранее депортированных по национальному признаку, путем принятия соответствующих законодательных актов и полноценного выполнения Концепции государственной миграционной политики 2011 года;
- Рассмотреть возможность освобождения ранее депортированных лиц от сложной, длительной и дорогостоящей процедуры иммиграции, в том числе отказаться требования о том, что ранее депортированные лица, возвращающиеся из Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана должны получать иммиграционное разрешение и визу, так как это существенно осложняет процесс возвращения;
- Рассмотреть возможность внесения поправок в процедуру имплементации Украиной соответствующих двусторонних соглашений об упрощенном порядке получения и выхода из гражданства таким образом, чтобы лица, легально въезжающие в Украину, в том числе, в силу безвизового режима, имели бы возможность подавать документы на натурализацию, находясь на территории Украины: например, можно внести поправки в процедуру таким образом, чтобы ранее депортированные лица могли доказать, что они пребывают в Украине на законных основаниях, предоставив свои национальные паспорта.

Властям Украины и странам Центральной Азии:

- Усовершенствовать планирование возвращения и интеграции путем определения потенциального числа ранее депортированных лиц, которые все еще хотели бы вернуться в Украину на протяжении следующих десяти лет;
- Повысить осведомленность среди ранее депортированных лиц о правовом поле Украины в сфере возвращения и натурализации. Предоставлять правовую помощь ранее депортированным лицам до их возвращения, для того, чтобы они могли собрать необходимые документы и, таким образом, сэкономили время и финансовые средства, затрачиваемые на натурализацию;
- Усилить сотрудничество между Украиной и Узбекистаном с целью минимизации риска безгражданства среди ранее депортированных лиц, возвращающихся в Украину, а также экономии времени и финансовых средств, необходимых для выхода из гражданства. Властям Украины следует инициировать переговоры о заключении двустороннего соглашения об упрощении процедуры выхода от гражданства среди граждан Украины, постоянно проживающих на территории Узбекистана и граждан Узбекистана, постоянно проживающих на территории Украины. Данное соглашение может быть основано на аналогичных договорах, заключенных Украиной с Казахстаном, Кыргызстаном и Таджикистаном;
- Украине и, соответственно, Кыргызстану, Казахстану и Таджикистану следует рассмотреть возможность внесения изменений и дополнений в соответствующие соглашения о взаимных поездках граждан, которые бы отменяли требование о визе для лиц, имеющих право на приобретение гражданства Украины по территориальному происхождению.

3. ЗЕМЛЯ, ЖИЛИЩЕ И СОБСТВЕННОСТЬ

Как и во всех странах бывшего Советского Союза, земельная реформа в Украине сопряжена со значительными трудностями, возникающими в области приватизации и распределения привлекательной с экономической точки зрения собственности государственными структурами. Вопросы права собственности на землю и жилище являются самыми болезненными и, с наибольшей вероятностью, могут привести к напряженности как между сообществами ранее депортированных лиц с одной стороны и властями с другой, так и внутри самих сообществ. Споры по поводу собственности великое множество; многие из вернувшихся на протяжении 20 лет живут во временных, не узаконенных поселениях, в условиях, негативно сказывающихся на их здоровье и социально-экономической интеграции. Последние исследования показывают, что земельные споры в Крыму привели к «порочному земельному кругу», который отрицательно влияет на экономику, политический и социальный климат, а также на государственное управление.²⁰ В этом разделе кратко прослежены истоки и причины таких земельных споров, затем описывается ситуация, сложившаяся вокруг распространенного явления самовольного захвата земли (т.н. «самозахват»). Иные социально-экономические аспекты положения ранее депортированных лиц, такие как здравоохранение и занятость, будут детально рассмотрены в Разделе 5.

Истоки земельного конфликта

Земельные споры берут свое начало от осуществленных в 1940 годах депортаций по национальному признаку, а также связаны с недостаточными возможностями властей справиться с массовым возвращением. Возвращения проходили волнообразно и каждая волна лиц, возвращающихся в Украину, сталкивалась с разными обстоятельствами. Первая, относительно небольшая группа вернулась в 1960 и 1970 годах в рамках советской программы развития местного сельского хозяйства. Около 5400 вернувшихся подобным образом на родину ранее депортированных лиц были обеспечены работой и жильем советскими властями и сравнительно легко интегрировались.

Вторая волна вернулась в последние годы существования Советского Союза в рамках масштабной государственной программы переселения, объявленной в конце 1989 года и осуществляемой под эгидой Государственной комиссии по вопросам крымских татар. Власти рассчитывали создать около 80 поселений в экономически неблагополучных районах Крыма и задействовать возвращающихся лиц в колхозах. Воплощение в жизнь этой сильно централизованной и бюрократизированной программы было застигнуто врасплох как банкротством и распадом СССР, так и большим количеством спонтанных возвращений вне программы. Многие крымские татары, неудовлетворенные медленным ее продвижением, начали возвращаться по собственной инициативе и селиться в несанкционированных поселениях.

Третья и наибольшая волна возвращений началась непосредственно перед и сразу же после провозглашения независимости Украины в 1991 году. В течение нескольких лет более 200 000 крымских татар вернулись на свою историческую родину, несмотря на неблагоприятные социальные, экономические и политические условия в Украине. Ввиду отсутствия нормативно-правовой базы и широкой государственной программы репатриации, основные заботы интеграции вернувшихся вначале упали на плечи местных органов власти, которые оказались по к этому не готовы. Прошло несколько лет до того как вновь созданные органы по государственной власти Украины смогли выступить с общегосударственной программой вопросу интеграции ранее депортированных лиц в крымское общество. За время ее отсутствия, значительное количество ранее депортированных лиц начали спонтанно оседать на территории Крымского полуострова и создавать компактные поселения.

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

Преграды на пути возвращения

Правительство Украины создало два ведомства, мандатом которых является обеспечение возвращения и интеграции депортированных лиц – Государственный комитет по делам национальностей и религий (Госкомнац, в прошлом Министерство по делам национальностей) на национальном уровне и Республиканский комитет по делам межнациональных отношений и депортированных граждан (Рескомнац) на уровне Крыма. Эти два агентства отвечали за реализацию Государственной программы интеграции ранее депортированных лиц в части распределения земельных участков, строительства жилья и удовлетворения других социальных, экономических и образовательных нужд. Постановление Кабинета Министров Украины от 2004 года «О мерах обеспечения социальных потребностей депортированных лиц, вернувшихся на постоянное место жительства в Украину» предусматривает, что поселения должны снабжаться водой и что ранее депортированные лица должны получить единовременный платеж в размере не более 30 ежемесячных минимальных заработных плат (около 2900 долларов по состоянию на 2009 год) для строительства жилья.²¹ В прошлом Государственная программа имела средний годовой бюджет в 10 миллионов долларов, который был значительно сокращен с того времени. Правительство Украины сообщает, что с 1991 года на обеспечение нужд депортированных лиц было потрачено около 1,2 миллиарда гривен (150–300 миллионов долларов).²²

Период действия Программы	Плановый объём финансирования (млн. грн)	Фактически профинансировано	
		млн. грн	Процент финансирования
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	25,1	93 %
2012	45,3	11,2	24,7 %
ИТОГО	1844,8	1295,5	70 %
В среднем за год	83,9	58,9	70 %

Таблица 2: Плановый объём финансирования и фактически выделенное финансирование для удовлетворения потребностей депортированных лиц.²³

21 По данным Рескомнаца помощь в получении жилья с 1989 по 2011 годы распределялась следующим образом: 4892 семей получили жилье (квартиры) по Государственной программе, 64 453 человек получили земельные наделы для возведения жилья и 35 654 человек получили сельскохозяйственные наделы. В то же время, 7670 семей стоят в очереди на квартиры. Mikelic, op.cit., p. 3.

22 Расчет предоставлен властями Украины в мае 2013 года. Он включает не только государственное финансирование, но и средства, выделенные международными организациями и двусторонними донорами. В июле 2012 года Рескомнац сообщил УВКБ ООН на то, что необходимо около 7 миллиардов гривен (865 миллионов долларов) на обеспечение жильем, оборудованием поселений коммуникациями, а также предоставление материальной помощи 130 000 ранее депортированных лиц, проживающих на грани бедности в Крыму. На данный момент из государственного бюджета выделяется всего 25 миллионов гривен (3 миллиона долларов) в год. В государственный бюджет на 2013 год заложено 10,9 миллионов гривен (1 миллион долларов) на размещение ранее депортированных лиц. По состоянию на 1 декабря 2012 года всего 9,5 миллионов гривен (1 миллион долларов) из запланированных 25 миллионов гривен (3 миллиона долларов) были израсходованы на нужды ранее депортированных лиц. Примечание: из-за колебаний курса обмена валют, цифры в долларах являются приблизительными. Перевод был осуществлен по курсу на 3 мая 2013 года: 1 гривна = 0,123533 доллара; результаты округлены до ближайшего миллиона.

23 Информация о прогрессе в реализации программ, направленных на удовлетворение потребностей депортированных народов в Украине (результаты с 1991 по 2012 год), распространенная во время выездного заседания Комитета Верховной Рады Украины по вопросам прав человека, национальных меньшинств и межнациональных отношений г. Симферополь, 11 апреля 2013 года.

Данное финансирование во времена экономических трудностей свидетельствует о решительности украинских властей в деле обеспечения жилищных и других социальных нужд ранее депортированных лиц. В то же время, осуществление программы затруднялось из-за перебоев с финансированием, медленной ее реализацией и частым изменением процедур и объема полномочий государственных органов. Распределение средств также неоднократно выступало объектом критики как внутри страны, так и на международном уровне, в частности из-за того, что не все предусмотренные средства были потрачены, или же дошли до адресатов.²⁴

Одним из препятствий, с которым сталкиваются депортированные лица после возвращения, является тяжелое экономическое положение. После распада СССР банковский коллапс и гиперинфляция поглотили сбережения всех бывших союзных граждан, включая и ранее депортированных лиц. Для возвращающихся лиц положение усугублялось разрывом между низкой ежемесячной зарплатой в странах Центральной Азии, из которых они вернулись (в них зарабатывают в среднем 200 долларов в месяц), и высокими ценами, особенно на жилье, в Крыму.²⁵ Также они несут высокие расходы на сам переезд, включая оплату виз и разрешений (см. Раздел 2). По оценкам неправительственной организации «Ватандаш-Соотечественник» и УВКБ ООН, ранее депортированные лица, возвращающиеся из Узбекистана, в среднем тратят 550 долларов на человека на переезд и перевоз личного имущества. В принципе, большая часть этих расходов подлежит возмещению после завершения натурализации депортированного лица. Однако, с 1999 по 2011 год только 23 202 депортированных лиц, или же 16 процентов от получивших украинское гражданство за этот период, получили возмещение таких расходов. Далее, учитывая региональные различия в ценах, собственность, проданная в Центральной Азии, особенно в Узбекистане, стоит значительно ниже (часто в десять раз меньше), чем затраты на строительство нового дома в Крыму. В заключение, как упоминалось выше, Государственной программы по обеспечению ранее депортированных лиц доступным жильем оказалось недостаточно для удовлетворения существующих потребностей. Это привело к тому, что около половины возвращающихся семей переезжают поэтапно. Сначала отец или старший сын едут в Крым, проводят там от шести до двенадцати месяцев для получения гражданства, жилья и, по возможности, работы. Затем остальные члены семьи продают недвижимое имущество в Центральной Азии и присоединяются к ним.

Вторым препятствием для ранее депортированных лиц является подчас сложная политическая обстановка. Лица, возвращающиеся в начале 1990 годов, прибывали в Крым во время выдвижения пророссийскими силами сепаратистских требований. Эти группы рассматривали крымских татар, прибывших в значительных количествах как дополнительную обузу и как новых политических оппонентов, так как в своем большинстве они являлись убежденными сторонниками украинской государственности. В этом контексте между ранее депортированными лицами и русскоязычным сообществом с самого начала сложились напряженные и недоверительные отношения, которые заложили основу политических тенденций, присутствующих в крымском обществе и сегодня (что описано более детально в Разделе 4). Особенно на местном уровне, сельские и городские советы, контролирующие распределение земельных участков, неохотно приветствовали в рамках своих административных округов новых избирателей с отличающимися политическими взглядами. В завершение, как уже упоминалось в Разделе 2, лица, вернувшиеся после 1991 года, столкнулись с трудностями, связанными с выходом из предыдущего гражданства и получением гражданства Украины.

Право собственности на землю и конфликт

Учитывая контекст описанный выше, можно выделить, по меньшей мере, три причины текущих земельных споров. Во-первых, возвращающиеся лица и власти расходятся во мнении о том,

24 Третье мнение по Украине Консультативного комитета Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (ПКНМ), принятое 22 марта 2012 года, ACFC/OP/III(2012)002 (Страсбург: Совет Европы, 28 марта 2013 года), параграф 149; Также см. отчеты Счетной палаты Украины, опубликованных Интерфакс-Украина (2012 год).

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

куда следует возвращаться. Лица, ранее депортированные по национальному признаку, желают вернуться в места их проживания до депортации, в основном в прибрежных районах, и подают соответствующие заявки в местные отделения Рескомнаца. Прибрежные районы являются популярными с туристической точки зрения и, следовательно, наиболее привлекательными землями Крыма. Местные власти систематически отказывают в удовлетворении запросов на земельные участки в этих районах, утверждая, что на территории их административно-территориальных единиц нет свободной земли для индивидуального жилищного строительства. В результате, ранее депортированные лица и крымские татары в особенности, вынуждены искать альтернативные варианты в других местах, в основном вокруг городских центров, таких как г. Симферополь и г. Бахчисарай, или же в таких районах как Белогорский, Первомайский, Кировский и Советский. Таким образом, ранее депортированные лица чувствуют себя не только лишенными земель их предков, но и поставленными в экономически невыгодное положение. В оправдание самовольных захватов земли они указывают на примеры непрозрачного предоставления наилучших земель застройщикам с политическими связями, часто получивших их с нарушениями законных процедур.²⁶

Ситуация далее осложняется противоречиями между Программой для ранее депортированных лиц и Земельным кодексом Украины, принятым в 2001 году. Согласно последнему, каждый гражданин Украины может претендовать на получение бесплатного участка земли для строительства дома. В Земельном кодексе не предусмотрен механизм состыковки процедуры распределения земли с Программой для ранее депортированных лиц. В результате, многие ранее депортированные лица подали заявки в рамках обеих программ, что создало путаницу и трудности для местных органов власти и привело к громадному росту числа заявок. К тому же, одним из самых противоречивых положений Земельного кодекса являлось то, что полномочия по принятию решений о распределении земли были отданы органам местного самоуправления, то есть сельским и городским советам. Последние зависят от экономических и политических элит, если они хотят обеспечить свою политическую «выживаемость». По мнению ряда экспертов, чтобы ее обеспечить, органы местного самоуправления вовлечены в непрозрачное распределение земельных участков, находящихся в их ведении. Следовательно, ранее депортированные лица, как сравнительно слабая в экономическом и политическом отношении категория населения, имели неблагоприятные позиции в конкуренции за лучшие земли, что придавало дополнительный импульс самовольным захватам (о которых более детально сказано ниже).

Ранее депортированные лица были поставлены в неблагоприятные условия в количественном и качественном плане земельной реформой в Украине, которая предусматривала приватизацию сельскохозяйственных земель в пользу, в основном, бывших работников совхозов или членов колхозов. В то время как, в принципе, это обоснованный критерий, он не учитывает особых обстоятельств ранее депортированных лиц, так как многие из них вернулись в Крым после распада системы колхозов и совхозов. Поэтому подавляющее большинство ранее депортированных лиц были исключены из процесса приватизации.²⁷ В целях решения этой проблемы украинские власти расширили список бенефициариев, включив в него работников социальной сферы, которым полагалось два гектара земли (в сравнении от пяти до семи гектаров для работников совхозов или членов колхозов). Несмотря на лучшие побуждения, эта программа не достигла большинства ранее депортированных лиц: только 17 процентов из них получили по ней сельскохозяйственные земли, хотя общее число проживающих в сельской местности составляет 75 процентов.²⁸ В заключение, многие ранее депортированные лица, которым все-таки были выделены земельные наделы, получили их из государственных резервных фондов, в которые зачастую включаются земли бедного качества и находящиеся в отдаленных районах. Эта ощущаемая ранее депортированными лицами дискриминация в качественном и количественном доступе к сельскохозяйственным землям послужила еще одним катализатором захватов земли ранее депортированными лицами, многие из которых традиционно занимались сельским хозяйством.

26 Совет национальной безопасности при Президенте Украины указал, что в 2005 году около 5000 гектаров земли было распределено без четких правовых оснований. ООН Хабитат, «Жилище, земля и собственность в Крыму». – 2006. – С. 37.

27 Третье мнение по Украине Консультативного комитета Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (ПКНМ), принятое 22 марта 2012 года, ACFC/OP/III(2012)002. Страсбург: Совет Европы, 28 марта 2013 года, параграф 148.

28 Mikelic, *op.cit.*, p. 8.

Самозахваты земли

Несанкционированный захват земли, известный в Украине как «самозахват», является специфическим феноменом для Крыма. Он возник вследствие, во-первых, неадекватного управления процессом возвращения и, во-вторых, в силу действительной или ощущаемой несправедливости в сфере распределения земли, описанной выше. Речь идет о значительном количестве людей и о больших земельных площадях: по официальным данным Республиканского комитета по земельным ресурсам (Рескомзем) около 2000 гектаров заняты 56 несанкционированными поселениями, в которых проживает от 8000 до 15 000 человек.²⁹

Несмотря на то, что все ранее депортированные лица сталкиваются с трудностями в сфере доступа к земельным ресурсам для индивидуального строительства и ведения сельского хозяйства, только крымские татары активно вовлечены в самозахват земли. Другие группы ранее депортированных лиц не реагировали подобным образом, хотя они также заявляют, что получили только фрагментарную помощь от властей. К тому же, большинство этих групп поселились за пределами Крыма в рамках программ репатриации их «родственных государств» (см. таблицу 1). Поэтому, данный раздел сосредоточивает внимание на самозахватах земли, проводимых крымскими татарами, а также противостоящих им движениях со стороны других сообществ.

Феномен самозахвата претерпел изменения в течение последних 20 лет и может быть разделен на четыре этапа. Во время первого периода с 1989 по 1991 годы, самозахват производился отдельными лицами как ответ на неспособность или нежелание крымских властей предоставить возвращающимся лицам из числа ранее депортированных народов землю и жилье. Многие ранее депортированные лица строили жилье на собственные средства без наличия какого-либо официального разрешения, часто формируя компактные поселения. Эти поселения были главным образом узаконены в 1996 году, но во многих из них до сих пор отсутствует базовая инфраструктура – вода, электричество – из-за высокой стоимости или же физических трудностей в подключении к сетям.³⁰

На втором этапе, начавшемся в 1999 году, самозахваты осуществлялись в основном на сельскохозяйственных землях на севере Крыма как следствие ощущаемой несправедливости в проведении земельной реформы. Для сравнения, на третьем этапе, с 2002 года по 2005 год, они касались земель для индивидуального жилья и были протестом против ощущаемой несправедливости и непрозрачного распределения земель в рамках исполнения Земельного кодекса 2001 года.

Четвертый этап имел место в 2005–2006 годах и был наиболее организованной и масштабной формой самозахвата. Он руководился Меджлисом крымскотатарского народа³¹ как организованный протест против ощущаемой дискриминационной практики распределения земель, которая нарушала права ранее депортированных лиц. Он проводился главным образом на окраинах Симферополя и включал пикеты, слоганы и постоянное присутствие на занятых землях, которые получили название «поляны протеста».³² На этом этапе, первые группы, представляющие другие национальности также начали самостоятельно захватывать земли вблизи г. Симферополя, в некоторых случаях сотрудничая с крымскими татарами. Это вызвало резкую реакцию крымских властей, которые в 2007 году приняли закон об ответственности за самозахваты. Этот этап был отмечен операциями по выселению и столкновениями между крымскими татарами и правоохранительными органами Украины, наиболее значительные из которых случились вовремя насильственного сноса самовольных построек на плато Ай Петри в ноябре 2007 года, когда около

29 Ibid, p.15.

30 По состоянию на 2012 год около 117 000 ранее депортированных лиц проживали в 297 компактных поселениях, из которых к 258 проведено электричество, 220 снабжаются водой и только 91 газом. По оценкам, 75 000 ранее депортированных лиц живут во временных, недостроенных домах без какой-либо базовой инфраструктуры. Источник: Рескомнац, 1 января 2012 года.

31 Более детальная информация об органах самоуправления крымских татар содержится в Разделе 4.

32 По данным Рескомзема, 1331,5 гектаров от общего числа 1913,1 гектаров, которые зарегистрированы как «самозахваченные» находятся либо в черте г. Симферополь, либо в Симферопольском районе. Рескомзем, официальная статистика от 10 сентября 2012 года.

1000 бойцов спецподразделений полиции столкнулись с сотнями крымских татар, пытающихся предотвратить снос их домов и хозяйственных объектов.

Захват земель прошел эволюцию от единичных спонтанных действий до организованных и коллективных форм. «Поляны протеста» на которых вначале размещались только временки, постепенно превращаются в постоянные поселения. Самозахваты организованы, они имеют координационные комитеты, а их участники финансово и непосредственно участвуют в обустройстве, управлении и защите самозахваченных территорий. Наделы иногда неформально продаются, а самозахватчиками становятся не только ранее депортированные лица. Среди них есть некоторое количество представителей других этнических групп, которые в свое время надеялись получить земельные участки в соответствии с Земельным кодексом 2001 года вблизи городского центра, а не в сельской местности.

Акторы и различные взгляды на земельный вопрос

Существует много конкурирующих между собой объяснений причины и возможного решения земельного вопроса. Крымские власти утверждают, что данные Рескомзема свидетельствуют о том, что крымские татары на самом деле имели более благоприятные позиции в процессе распределения земель, получив больше, чем их пропорциональная доля в структуре населения, и что движения самозахвата организованы предпринимателями в целях получения экономической выгоды. Крымские татары утверждают, что Рескомзем считает земли, захваченные на предшествующих этапах самозахвата, и не учитывает разницы в их качестве. Внутри крымскотатарского сообщества существует разделение по поводу выбора стратегии – от коллективного гражданского неповиновения до сотрудничества с властями.

Эти разногласия ведут к росту числа сторон, имеющих отношение к самозахватам. До 2006 года Меджлис крымскотатарского народа был главной организацией, координирующей действия по самозахвату.³³ При нем функционирует специальная Земельная комиссия, целью которой является предотвращение эскалации земельных споров в насильственные столкновения путем переговоров и сотрудничества с властями. В 2007 году была зарегистрирована НПО «Авдет» по защите интересов самозахватчиков. Данная организация использует гражданское неповиновение, прямые действия и лоббирование изменений в законодательстве. В 2011 году группа разделилась на две фракции – одна продолжает работать с Меджлисом, а другая зарегистрировалась как новое НПО под названием «Себат». Эта организация позиционирует себя как оппозиционное к Меджлису НПО по защите прав человека, целью которой является решение земельных проблем в рамках правового поля и через диалог с властями. В результате, существует внутренняя конкуренция между крымскотатарскими организациями в том, кто выступает в роли главного медиатора, который может эффективно решать земельные вопросы.

К тому же, некоторые самозахватчики из других этнических групп организовались в Таврический Союз, который утверждает, что ранее депортированные лица были не единственными кто пострадал в результате непрозрачного распределения земель в Крыму. Они рассматривают наделение ранее депортированных лиц землей как посягательство на их собственные права на землю и следуют стратегии «ответного самозахвата», требуя равного ко всем отношения. В завершение, существует несколько организаций, противостоящих всем самозахватам, такие как Русская община Крыма, Наши права, Совет атаманов Крыма, являющийся казачьим координационным органом в Крыму, и Союз «Антизахват». Некоторые из этих организаций отстаивают радикальные меры, такие как принудительные выселения или даже предпринимают самостоятельные попытки сноса несанкционированных поселений, что только усиливает межэтническую напряженность.

33 Более детальная информация об органах самоуправления крымских татар содержится в Разделе 4.

Ответные действия властей

Аналитики характеризуют проблему несанкционированных захватов как «порочный земельный круг», который начинается с непрозрачного распределения земли соответствующими органами, что ведет к действительной или же ощущаемой дискриминации в решении земельного вопроса ранее депортированных лиц. В свою очередь, ранее депортированные лица идут на самовольный захват участков для того, чтобы создавать давление на органы управления земельными ресурсами, что ведет к дальнейшему распределению земли, которое воспринимается другими как несправедливое, повторяя этот порочный круг. Это негативно сказывается на экономической, политической, институциональной и социальной стабильности, отпугивает инвесторов, подрывает легитимность государственных институтов и порождает чувство безнаказанности в крымском обществе.

Власти колеблются между репрессивными и примирительными мерами, но в большинстве случаев отдают предпочтение последним. Несмотря на то, что насильственные выселения имели место в прошлом, особенно в 2007 году, закон 2006 года, предусматривающий уголовную ответственность за самовольные захваты, в основном не применяется правоохранными органами. Разбираясь только с одним из многих симптомов порочного земельного круга и не решая его глубинных причин, власти не способны остановить это явление. В 2011 году в законодательство были внесены поправки, рассматривающие самозахват как административное правонарушение и гражданский спор, а не как уголовное деяние. В общем и целом, за исключением силовых операций в 2007 году, крымские власти осмотрительно удерживались от прямых конфронтаций с самозахватчиками с использованием силы и признавали серьезный конфликтный потенциал, заключенный в таких действиях.

Вместо этого власти использовали прагматичный подход, прибегали к переговорам с лицами, претендующими на земельные участки, либо индивидуально, либо на высоком политическом уровне, пытаясь найти несиловые решения за рамками существующего институционального поля. Этот процесс продвинулся и получил правовую базу с созданием в январе 2001 года под эгидой Совета Министров АРК Комиссии по решению вопросов, связанных с освобождением самовольно занятых земель и предоставлением депортированным и другим гражданам земельных участков для строительства жилых домов. Эта комплексная и многосекторная комиссия наделена полномочиями давать обширные рекомендации по внесению изменений в городские планы развития и по легализации самовольно захваченных земель. Первый 91 участок был легализован в ноябре 2012 года, а в марте 2013 года несколько самозахватчиков, интересы которых представляла НПО «Себат», получили участки для строительства. Наряду с этими позитивными первыми шагами остается огромное число вопросов, требующих разрешения.

Рекомендации

Властям Украины и АРК:

Поскольку масштабы задачи по решению имеющихся земельных вопросов огромны, а проблемы в сфере выделения земли, регистрации и собственности не ограничиваются Крымом, тем не менее, крымские земельные споры должны решаться стратегически и во всеобъемлющем порядке. Такой подход можно разделить на три этапа:

- В *краткосрочной перспективе* крымские власти должны провести полную инвентаризацию земельных ресурсов Крыма, и рассмотреть возможность приглашения международной экспертно-технической миссии для поддержки этого процесса. Приоритет следует отдавать районам, затронутым земельными спорами, и тем районам, где существует высокий спрос на выделение земельных участков, таким как южное побережье Крыма;
- В *среднесрочной перспективе*, в течении следующих полутора–двух лет, все имеющиеся вопросы по самозахвату должны быть решены через Комиссию по решению вопросов, связанных с освобождением самовольно занятых земель и предоставлением депортированным

и другим гражданам земельных участков для строительства жилых домов на основе земельного кадастра. Это можно сделать при следующих условиях:

- 1) во избежание создания «фактора притяжения» для дальнейших самовольных захватов, любые случаи легализации захваченных земель должны рассматриваться как единовременные и применительно только для разрешения уже случившихся самозахватов;
 - 2) все стороны, задействованные в самовольных захватах, должны быть равным образом представлены в работе Комиссии, для того, чтобы насколько возможно деполитизировать процесс выделения земли;
 - 3) ранее самовольно захваченные участки, как только их статус будет определен, должны быть интегрированы в планы развития территорий с целью предотвращения их экономической и социальной изоляции. Существующие поселения, в том числе легализованные в 1996 году, должны быть оснащены газом, электричеством, водой и подключены к канализации;
 - 4) специализированный орган должен быть уполномочен осуществлять мониторинг выделения земли и сообщать о возможных нарушениях в соответствующие инстанции. Основные организации ранее депортированных лиц и других групп, имеющих отношение к самовольным захватам, должны быть представлены и готовы к сотрудничеству с таким учреждением;
- В *долгосрочной перспективе* Украине следует создать эффективную и прозрачную систему управления земельными ресурсами путем проведения структурных реформ в политике управления земельными ресурсами и внесения поправок в соответствующее законодательство. Это можно сделать пригласив профильную международную миссию по предоставлению технической помощи по примеру других стран бывшего СССР. Должен быть создан прозрачный рынок земли, особенно в преддверии ожидаемого снятия моратория на продажу сельскохозяйственных земель в 2016 году.

Международному сообществу:

- Учитывая устрашающие масштабы стоящих перед властями Украины задач, международные акторы должны быть более проактивными в предотвращении и снижении напряженности в земельном конфликте в Украине. Они могли бы, например, создать координационную структуру, которая бы подготовила «карту» всех институтов и законодательства в сфере управления земельными ресурсами. Такая структура могла бы также представлять рекомендации по их улучшению. В свою очередь эти рекомендации могли быть реализованы при поддержке и технической помощи международного сообщества.

4. УЧАСТИЕ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ

Полноценное участие в общественно-политической жизни лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, является чрезвычайно важным для развития стабильного, сплоченного и справедливого общества.³⁴ Участие в политической жизни может иметь много форм: от голосования до выдвижения своей кандидатуры на выборах, от обеспечения представительства в государственных структурах до учреждения органов самоуправления. Действительное или ощущаемое исключение из процесса принятия решений вызывает недовольство и может привести к напряженности между и внутри этнических сообществ, так как исключенные группы ищут другие пути достижения своих целей.

34 См.: ВКНМ ОБСЕ, Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни. Сентябрь 1999 года; Люблянские рекомендации.

Как показывают последние исследования, уровень и формы участия ранее депортированных лиц в политической жизни Крыма существенно отличаются.³⁵ Несмотря на то, что у всех пяти групп общая цель – восстановить свои права и улучшить социально-экономические условия – армяне, болгары, немцы и греки склоняются к тому, чтобы решать эти вопросы в индивидуальном порядке. Они либо выставляют свои кандидатуры на выборные должности в государственных учреждениях, либо эмигрируют в свои родственные государства. Крымские татары, напротив, имеют длинную историю борьбы за коллективные права как группа и демонстрируют более высокий уровень политической мобилизации. Поэтому в этом разделе обращается внимание на различные виды участия в политической жизни, используемые крымскими татарами для продвижения своих целей, а также на те преграды, с которыми они сталкиваются на этом пути.

Институциональные аспекты

В соответствии со специальным автономным статусом Крыма от 1995 года, высшим законодательным органом республики является Верховный Совет, который состоит из ста избираемых прямым голосованием депутатов. Исполнительная власть в АРК принадлежит Совету Министров во главе с Председателем, который выдвигается Верховным Советом и утверждается Президентом Украины. Президент Украины также назначает постоянного Представителя Президента Украины в Автономной Республике Крым. АРК делится на 25 регионов, в состав которых входят 14 районов и 11 территорий, подчиненных городским советам городов республиканского подчинения.

На национальном уровне профильным государственным ведомством, отвечающим за вопросы национальных меньшинств до 2010 года был Госкомнац. Как упоминалось в Разделе 3 выше, этот орган был не только ответственным за распределение помощи государства ранее депортированным лицам, но и исполнял ряд других важных функций в сфере участия меньшинств в жизни общества и защиты их прав. Международные мониторинговые органы, такие как Консультативный комитет Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (РКНМ), высказали серьезную обеспокоенность институциональным вакуумом, образовавшимся в результате роспуска Госкомнаца в конце 2010 года. В то время как некоторые из его функций были переданы значительно меньшему подразделению в составе Министерства культуры, его роль как координационного органа в сфере обеспечения участия меньшинств в жизни общества была утрачена, а Совет представителей Всеукраинских ассоциаций меньшинств, который собирался под его эгидой, прекратил регулярные встречи.³⁶

На региональном уровне основным органом, ответственным за дела меньшинств и помощь ранее депортированным лицам, является Рескомнац. Он продолжил функционировать после ликвидации Госкомнаца и является одним из органов, в которых меньшинства широко представлены, о чем будет сказано ниже.

Самоуправление: организации, представляющие крымских татар

Как и в каждом сообществе, индивидуальные представления крымских татар о том, какой стратегии и тактики следует придерживаться для улучшения своей ситуации, расходятся. В мае 1956 года крымские татары создали Национальное движение крымских татар (НДКТ). В 1989 году оно было преобразовано в Организацию крымскотатарского национального движения (ОКТНД) во главе с Мустафой Джемилевым, отстаивающую незамедлительное массовое возвращение и право на национальное самоопределение, в то время как меньшая часть НДКТ, не присоединившаяся к ОКТНД, отдала предпочтение менее радикальному подходу и тесному сотрудничеству с советской властью. Это разделение среди крымскотатарского сообщества существует и по сегодняшний день и даже усилилось – одни группы отстаивают более радикальные взгляды, в то время как другие предпочитают устанавливать более близкие отношения с властями.

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

36 Третье мнение по Украине Консультативного комитета Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (РКНМ), принятое 22 марта 2012 года, ACFC/OP/III(2012)002. Страсбург: Совет Европы, 28 марта 2013 года, параграф 144.

В июне 1991 года прошел Второй Курултай крымскотатарского народа, который большинство крымских татар считают своим представительным органом. Он насчитывает 250 делегатов, избираемых местными общинами сроком на пять лет. Курултай, в свою очередь, выбирает исполнительный совет, который известен как Миллий Меджлис (далее: Меджлис). В него входят 33 члена. Меджлис исполняет решения Курултая и имеет представительские функции между сессиями Курултая. Кроме общекрымского Меджлиса существуют 250 местных меджлисов объединенных в 22 региональных меджлиса.³⁷

Курултай допускает только некоторую степень плюрализма: предполагается, что после того, как решение было принято большинством голосов, все делегаты должны ему следовать. К примеру, для того чтобы не допустить разделения крымскотатарских голосов во время выборов по мажоритарной системе, которая применяется в Украине, Курултай запрещает своим делегатам баллотироваться против кандидатов, предложенных Меджлисом, под угрозой исключения из Курултая. Это ограничение внутреннего плюрализма является объектом жесткой критики со стороны оппонентов Меджлиса, которые обвиняют его в недемократичности. В результате несколько оппозиционных групп, таких как общественная организация «Милли Фирка» («Национальная партия»), общественная организация «Себат», представляющая участников земельных акций, и другие группы, которые в недавнем времени объединились в Крымскотатарский народный фронт (КТНФ), конкурируют с Меджлисом за право представлять интересы крымскотатарского народа. Эта конкуренция внутри крымскотатарского сообщества является источником постоянной напряженности и иногда инструментализируется крымскими властями.

Некоторые собеседники, включая представителей властей, опрошенные в ходе подготовки этого доклада утверждают, что поддержка Меджлиса со стороны крымских татар постепенно снижается. При этом они ссылаются на недавнее решение Курултая снизить кворум участия в сессиях Курултая до одной третьей. В то время как подтвердить снижение популярности Меджлиса сложно, исследования показывают, что явка на мероприятиях, проводимых Меджлисом, и количество голосующих за кандидатов Меджлиса, остаются значительными.³⁸ Несмотря на усилившуюся конкуренцию в крымскотатарском политическом ландшафте, Курултай и Меджлис остаются основными структурами, которые легитимно претендуют на представление интересов значительной части крымских татар и им, как таковым, следует обеспечить эффективное участие в принятии решений, имеющих отношение к крымскотатарскому сообществу, не препятствуя участию в этом других организаций.

Отношения между Меджлисом, с одной стороны, и украинскими и крымскими властями, с другой стороны, осложняются отсутствием правового статуса у Меджлиса. Центральные власти Украины отказываются признать Меджлис органом самоуправления крымско-татарского народа, в то время как Меджлис отказывается регистрироваться как НПО. В прошлом, украинские лидеры придерживались прагматичного подхода, в частности, создав консультативный орган при Президенте Украины, совпадающий по составу с Меджлисом. Учреждение Совета представителей крымскотатарского народа Президентом Л. Кучмой в 1999 году, объединявшего 33 членов Меджлиса, являет собой позитивный пример создания институционализированного форума для диалога в обход болезненного вопроса о правовом статусе Меджлиса.

Вместе с тем, не имевший четких правовых рамок, этот компромисс оказался недолговечным. Совет перестал регулярно собираться при Президенте В. Ющенко, а Президент В. Янукович в 2010 году в одностороннем порядке изменил его состав в сторону уменьшения количества членов от 33 до 19. Из них восемь по-прежнему члены Меджлиса, а 11 были отобраны из числа крымскотатарской оппозиции.³⁹ Консультативный комитет РКНМ выразил сожаление по поводу

37 Точное число делегатов Курултая меняется от сессии к сессии.

38 Miriampova, p. 4. Явка на первых этапах выборов Курултая в 2013 году составляла от 57 до 68 процентов крымскотатарского электората. Режим доступа: www.qtmn.org, доступ осуществлен 29 апреля 2013 года. Например, празднование Хыдырлеза, организованное Меджлисом, предположительно собрало 35 000 участников. Режим доступа: <http://crimea.comments.ua/news/2013/05/06/150631.html>, доступ осуществлен 14 мая 2013 года.

39 Совет собрался впервые 30 января 2013 года и избрал своим председателем Лентуна Безазиева, депутата Верховного Совета АРК, избранного по списку Партии регионов.

данного изменения, поскольку оно подрывает представительскую природу данного Совета.⁴⁰ С того времени Меджлис бойкотирует Совет, но украинские и крымские власти продолжают тесно с ним работать и назначили некоторых его членов, не входящих в Меджлис, на должности в крымских органах власти.⁴¹ 24 марта 2013 года НДКТ и КТНФ организовали III-е Общественное собрание в поддержку Совета и, несмотря на то, что всего лишь несколько сотен человек приняли участие в мероприятии, одобрили резолюцию, признающую его «единственным легитимным органом, представляющим интересы крымскотатарского народа на высшем государственном уровне Украины».

И без того натянутые отношения между Меджлисом и крымскими властями еще более ухудшились после назначения Анатолия Могилева Председателем Совета министров АРК в ноябре 2011 года. На практике, конструктивные каналы взаимодействия между властями и Меджлисом оборвались, хотя отдельные члены Меджлиса еще могут влиять на процесс принятия решений в качестве депутатов Верховных Советов Крыма и Верховной Рады Украины соответственно. Между тем власти все чаще и последовательней сотрудничают с крымскотатарскими группами, находящимися в оппозиции к Меджлису.⁴² Это манипулирование конкуренцией в среде крымскотатарского сообщества привело к росту напряженности, в частности в мае 2013 года, до и во время организации мероприятий по поводу годовщины депортации.

Участие в выборах и представленность в выборных органах

На национальном уровне некоторые аспекты избирательной системы Украины представляют существенные преграды эффективному участию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в выборных органах власти. К этим преградам относятся: требование для политических партий быть представленными по всей стране, недавнее поднятие электорального порога до пяти процентов и запрет избирательных блоков. Вместе взятые, они делают участие национальных меньшинств в выборах посредством своих партий труднодостижимым.⁴³ Меджлис, вместо этого, вступает в коалиции с общенациональными партиями в обмен на поддержку и места в Верховной Раде Украины. В прошлом, ввиду идеологической близости и солидарности с активистами, боровшимися за независимость Украины, Меджлис объединялся с партиями Народный Рух-Наша Украина, блоком Юлии Тимошенко и Объединенной оппозицией – т.е. всеми партиями, противостоящими правящей на сегодня Партии регионов. Хотя эта тактика позволила крымским татарам быть представленными в Верховной Раде Украины, она также сделала их зависимыми от переговоров и альянсов с общенациональными партиями для получения представительства в выборных государственных структурах.

Эта дилемма еще более очевидна на уровне АРК, особенно, на низовых уровнях управления (районных и местных советах), в которых крымские татары зависят от сотрудничества с властями для продвижения позиций своего сообщества. Ввиду существования смешанной избирательной системы с одномандатными округами, демографической распыленности крымских татар по разным округам и отсутствия практики кросс-этнического голосования, ни один представитель крымскотатарского народа не был избран в Верховный Совет АРК в 2010 году в ходе прямого голосования по мажоритарным округам и только шесть представителей крымско-татарской общины

40 Третье мнение по Украине Консультативного комитета Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (РКНМ), принятое 22 марта 2012 года, ACFC/OP/III(2012)002. Страсбург: Совет Европы, 28 марта 2013 года, параграф 139.

41 Одним из наиболее видных примеров является назначение предпринимателя Энвера Абдураимова на пост главы Постоянной комиссии по межнациональным отношениям и проблемам депортированных граждан в Верховном Совете АРК в феврале 2013 года. На этом посту он заменил заместителя председателя Меджлиса Ремзи Ильясова.

42 Например, об этом свидетельствуют решения крымских властей в марте с.г. выделить земельные участки участникам самозахвата земель, поддерживаемых общественным объединением «Себат», в то время как лица, поддерживаемые общественным объединением «Авдет», не получили ничего. Это, возможно, говорит о том, что власти готовы использовать решения о распределении земли для влияния на политическое противостояние внутри крымскотатарской общины.

43 Закон «О политических партиях» №. 2365-III от 5 апреля 2000 года требует от партий иметь представительства в двух третьих регионах Украины. Это положение было охарактеризовано Консультативным комитетом РКНМ как представляющее «серьезную преграду для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к получению представительства в выборных органах» и как «противоречащее требованию Статьи 15 РКНМ о продвижению их полного и эффективного участия в публичной жизни». См. Третье мнение по Украине Консультативного комитета Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (РКНМ), принятое 22 марта 2012 года, ACFC/OP/III(2012)002. Страсбург: Совет Европы, 28 марта 2013 года, параграф 134.

были избраны по партийным спискам. Следует отметить, что порог для выборов в АРК ниже, чем на общенациональных украинских выборах – три процента против пяти. В целом в Верховном Совете АРК представительство крымских татар постепенно снижается – с 14,5 процентов в 1994 году (когда непродолжительная практика предоставления квот дала 14 гарантированных мест крымским татарам и по одному каждой из других четырех групп ранее депортированных лиц) до 6 процентов по результатам выборов 2010 года. К тому же, растущее число крымских татар избирается по другим спискам, нежели одобренным Меджлисом.

Несмотря на то, что процент крымских татар, избранных в районные советы, колеблется и что в некоторых случаях крымские татары представлены даже больше по отношению к их численности, особенно в местных советах, в целом, их представительство в выборных органах ниже их пропорциональной части от общей численности населения АРК.⁴⁴ Это порождает требования со стороны крымских татар о возобновлении системы квот, что вызывает сильную оппозицию со стороны русских общественно-политических групп, которые считают такую систему дискриминационной и нарушающей Статью 24 Конституции Украины. В то время как квоты действительно могут иметь обратное действие, закрепляя этнические различия, действующая система выборов по одномандатным округам препятствует политическому участию крымских татар.

Применительно к парламентским выборам в Украине также высказывались некоторые предположения о перекройке границ избирательных округов с целью обеспечения определенных результатов выборов. Так, в Отчете по итогам парламентских выборов 2012 года Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) отмечено, что границы избирательных округов «не должны изменяться с целью рассеивания или исключения представительства меньшинства».⁴⁵

Представительство в исполнительной власти

Украинские власти не собирают статистических данных с разбивкой по этническим группам, несмотря на рекомендации международных мониторинговых органов осуществлять данную практику для разработки целенаправленной политики по установлению полного и эффективного равенства групп меньшинств, находящихся в неблагоприятных условиях.⁴⁶ В результате, имеется только ограниченная информация об уровне представленности крымских татар в исполнительных органах власти, что ведет к расхождению в цифрах между утверждениями крымских татар и данными, представленными властями. Последние исследования показывают, что крымские татары составляют примерно десять процентов должностных лиц и государственных служащих в Крыму, меньше чем их процент от общей численности населения АРК. Среди министров АРК и их заместителей семь процентов имеют крымскотатарское происхождение, цифра, которая возрастает до 13 процентов на уровне глав и заместителей глав департаментов, и даже до 20 процентов для других исполнительных и экспертных должностей. Однако, подавляющее большинство этих крымскотатарских профессионалов работают на Рескомнац; если исключить служащих этого специализированного ведомства, общее число позиций экспертного уровня упадет до 4,9 процентов. На уровне районных и городских советов, существует только один крымскотатарский глава районной администрации (семь процентов), хотя десять являются заместителями (22 процента). Подобным образом, только один крымский татарин возглавляет городской совет (девять процентов), тогда как шестеро являются заместителями глав.⁴⁷

Относительно низкий уровень представленности крымских татар в органах государственного управления может иметь много причин и сложно поддается анализу ввиду отсутствия точных

44 По данным Н. Миримановой, в 2010 году процент крымских татар в выборных органах Крыма был следующим: шесть процентов в Верховной Раде, десять процентов в городских и районных советах и семь процентов были избраны главами сельских советов (Mirimanova, p. 13).

45 Режим доступа: www.osce.org/odihr/98578. p. 3.

46 Третье мнение по Украине Консультативного комитета Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (ПКНМ), принятое 22 марта 2012 года, ACFC/OP/III(2012)002. Страсбург: Совет Европы, 28 марта 2013 года, параграфы 54–56.

47 Mirimanova, pp.19–20, 22.

качественных и количественных данных. Власти ссылаются на недостаток квалифицированных кадров из числа крымскотатарского сообщества, в то время как целенаправленных мер по исправлению данной ситуации недостаточно. Попытки составить резерв профессионалов, из которого можно было бы привлекать подходящих кандидатов в случае появления соответствующих вакансий, до настоящего момента не дали результатов. В свою очередь, крымские татары часто жалуются на дискриминацию. Как описано далее в разделе об участии в социально-экономической жизни, в обществе в целом низок уровень осведомленности о дискриминации, а институты, призванные ей противостоять, слабы.⁴⁸ Существует потребность в эффективных институтах со специальным мандатом осуществлять мониторинг ситуации и помогать жертвам предположительной дискриминации.⁴⁹ В этом отношении необходимо отметить, что общая практика назначений и отбора на должности в Крыму часто является объектом критики, поскольку недостаточно принимает во внимание профессиональные и личные качества – патронаж и партийная принадлежность, как утверждается, берут верх.⁵⁰

Рекомендации

Властям Украины и Совету министров АРК:

- следует пересмотреть политику принципиального непризнания Меджлиса. Несмотря на то, что у Меджлиса до сих пор нет четкого правового статуса, он представляет существенную часть крымскотатарского сообщества и, как таковой, должен быть обеспечен возможностью эффективного участия в процессе управления, при этом должен поддерживаться инклюзивный подход к участию. Соглашение о правовом статусе Меджлиса должно быть достигнуто в ходе широких общественных консультаций. Тем временем, властям следует вернуться к прошлой практике прагматического взаимодействия;
- в соответствии с Лундскими рекомендациями и Статьей 15 РКНМ следует разработать эффективные механизмы, продвигающие политическое представительство ранее депортированных лиц в целом и крымских татар в частности. Властям следует пригласить международных экспертов для обзора и оценки действующей в Крыму смешанной избирательной системы, по которой половина мандатов распределяются через выборы, предусматривающие победу кандидата, если он наберет относительное большинство голосов избирателей в одномандатных округах;
- следует усилить антидискриминационную правовую и институциональную базу, в том числе в Крыму, а также обеспечить доступ к эффективным средствам правовой защиты в случаях дискриминации и принять соответствующие меры для обеспечения полного и эффективного равенства;
- следует принять меры по улучшению возможностей кандидатов из уязвимых этнических групп занять должность на государственной службе, в том числе через предоставление стипендий, стажировок, подготовительных программ или же через обучение на рабочем месте, а также расширять позитивные инициативы, такие как поддержка их обучения в Академии государственного управления при Президенте Украины. Властям также следует разработать механизмы сбора соответствующих количественных данных, включая статистические и/или данные опросов о представленности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на государственной службе, придерживаясь принципа добровольного самоопределения и обеспечивая защиту личных данных.

48 Несмотря на то, что Украина приняла новый закон по борьбе с дискриминацией в 2012 году (Закон Украины «О принципах предотвращения и противодействия дискриминации в Украине» № 5207-VI, принятый 6 сентября 2012 года), на данный момент обсуждаются дальнейшие поправки к нормативно-правовым актам по недискриминации в рамках подготовки к ожидаемому подписанию Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом. Это касается, в частности, проекта закона 09451 (в прошлом проект закона № 8711), который был внесен в Верховную Раду 12 декабря 2012 года.

49 ENP Progress Report 2013.

50 Mirimanova, *op.cit.* p. 23.

Крымскотатарскому сообществу:

- все группы, составляющие крымскотатарское сообщество, должны признать, что плюрализм мнений и внутривластная конкуренция являются неотъемлемой чертой демократического общества.

5. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ВОЗВРАЩЕНИЯ И ИНТЕГРАЦИИ

Межэтническая напряженность на Крымском полуострове может обостриться из-за действительного или ощущаемого неравенства в социально-экономическом статусе разных этнических групп.⁵¹ Ввиду незавидного положения ранее депортированных лиц в отношении мест их проживания и имеющихся там жилищных условий (данная ситуация, в частности, является следствием пробелов в правовом обеспечении их возвращения и организации расселения), они, зачастую, не могут решить структурных проблем, которые они испытывают и в других областях, важных для их успешной интеграции. Наличие этих проблем признается в правовых и политических документах, но усилия по принятию мер, которые бы исправили существующее положение запаздывают. Например, Государственная программа расселения и обустройства депортированных крымских татар и лиц других национальностей, их адаптации и интеграции в украинское общество на период до 2015 года⁵² перечисляет различные преграды на пути полной социально-экономической интеграции депортированных лиц, но она все еще должна достигнуть поставленных целей, о чем говорится в Разделе 3.

Неблагоприятные социально-экономические условия, такие как бедность, непригодное для проживания жилье, безработица и отсутствие адекватного доступа к системе социальных услуг и здравоохранения, являются следствием незавершенного процесса организации расселения и реабилитации возвращающихся лиц. Такие факторы препятствуют интеграции ранее депортированных лиц в крымское общество и ограничивают их полноценное участие во всех сферах жизни. Международные мониторинговые органы с обеспокоенностью отмечают, что социально-экономическое положение ранее депортированных лиц и, в частности, крымских татар не улучшилось за последние годы.⁵³

Бедность

В целом в Крыму высокий уровень бедности. По данным ПРООН уровень дохода 43,1 процента домохозяйств ниже официального прожиточного минимума. Ситуация хуже всего сельской местности, где 53,8 процентов живут в бедности (в сравнении с 30 процентами городского населения). Крымские татары принадлежат к одной из самых уязвимых групп: 43 процента крымскотатарских домохозяйств подпадают под категорию бедных, по сравнению с 33 процентами этнических русских и 38 процентами украинских домохозяйств. Более высокий уровень бедности среди крымских татар частично объясняется тем, что в среднем их домохозяйства крупнее чем у других этнических групп (3,2 человека на домохозяйство, в то время как среди этнических русских

51 Этот раздел подготовлен главным образом на основе двух исследований. Первое – «Уровень жизни в Автономной Республике Крым», 2012 г. – проведено в рамках Программы развития ООН (ПРООН) в сотрудничестве с Советом по человеческой безопасности и развитию при Председателе Верховного Совета Автономной Республики Крым (далее: Уровень жизни в Автономной Республике Крым), где впервые приводятся индикаторы социально-экономической интеграции в Крыму по отдельным этническим группам. Вторым источником является полевое исследование Натальи Миримановой (См. Mirimanova, *op.cit.*). Хотя анализ ситуации применим ко всем ранее депортированным лицам, он сконцентрирован главным образом на проблемах крымских татар ввиду изложенных выше причин.

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

53 Третье мнение по Украине Консультативного комитета Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (ПКНМ), принятое 22 марта 2012 года, ACFC/OP/III(2012)002. Страсбург: Совет Европы, 28 марта 2013 года. Консультативный комитет отмечает отсутствие прогресса со времени второго мониторингового цикла в отношении социально-экономического положения крымских татар.

одним домохозяйством живут в среднем 2,28 человека, украинских – 2,19) и имеют более низкое соотношение работающих и иждивенцев.⁵⁴

В целом 54 процента семей Крыма с разным уровнем дохода не имеют возможности делать сбережения. В целом 54 процента семей в Крыму с разным уровнем дохода не могут позволить себя делать сбережения. В свою очередь, отсутствие таких накоплений, например, может ограничивать стимулы к предпринимательству или образовательные возможности. Кроме того, такие семьи не могут приобретать товары и услуги, которые ассоциируются с более высоким уровнем жизни.⁵⁵ Так как бедность более распространена среди крымских татар в сравнении с другими этническими группами, она представляет собой огромное препятствие для их успешной социально-экономической интеграции. Многие из них вынуждены брать деньги в долг, чтобы удовлетворить базовые потребности, задерживать платежи за аренду и коммунальные услуги или же отказывать себе в покупке продуктов, одежды или лекарств. В сельской местности им приходится также производить сельскохозяйственную продукцию для собственного потребления, нежели ее реализовать на рынке. Все это имеет негативное влияние на человеческое развитие в Крыму.⁵⁶

Некоторая поддержка по борьбе с бедностью в Крыму оказывается международными организациями развития, такими как Турецкое агентство по международному развитию (ТИКА) и ПРООН. Например, ранее ПРООН оказывал помощь крымским сельским общинам с особым упором на мульти-этнические общины.

Социальные услуги и здравоохранение

Социальные услуги в Крыму предоставляются Министерством социальной политики Крыма. Несмотря на то, что власти не признают ранее депортированных лиц особо уязвимой категорией населения, нуждающейся в дополнительной помощи⁵⁷, ранее депортированные лица могут претендовать на финансовую поддержку в исключительных случаях. Однако как говорилось в Разделе 3 выше, многие ранее депортированные лица живут в незаконных поселениях или домах, которые не отвечают установленным государством техническим требованиям. Следовательно, они не могут получить регистрацию по месту жительства (т.н. прописку) и доказать свое право на социальные пособия.

Обеспечение здравоохранения сопряжено с трудностями в Крыму в целом. По данным ПРООН, 33 процента населения Крыма не имеют доступа к здравоохранению в случаях необходимости хирургического вмешательства или долгосрочного лечения. Кратковременное, амбулаторное лечение, является более доступным – только 9 процентов имеют ограниченный доступ к такому виду услуг.⁵⁸ Система публичного здравоохранения испытывает хроническую нехватку средств и является неспособной удовлетворить спрос. Частное здравоохранение является недостижимым для многих ранее депортированных лиц, так как расценки на оказываемые услуги в этих учреждениях очень высоки.

Занятость и самозанятость

На ранних этапах процесса массового возвращения на родину безработица была одной из наиболее актуальных проблем для ранее депортированных лиц и, особенно, для крымских татар, среди которых она достигала 50 процентов. С самого начала они попадали в замкнутый круг, когда вопрос о приеме на работу оказывался в зависимости от наличия регистрации по месту жительства. Такая регистрация (т.н. «прописка») была необходима для получения работы, а официальная

54 Там же.

55 Там же.

56 Там же.

57 Министерство социальной политики АРК, Программа социальной защиты и занятости населения Автономной Республики Крым на 2011–2013 годы. 2010. Режим доступа: <http://msp.ark.gov.ua/programma/>.

58 Уровень жизни в Автономной Республике Крым.

занятость – условием регистрации по месту жительства. Далее, поскольку многие вернувшиеся на родину приехали из городов и вынуждены были жить в сельской местности, они были лишены возможности занимать лучше оплачиваемые должности, отвечавшие их квалификациям и были вынуждены соглашаться на низкооплачиваемый труд или случайные заработки⁵⁹ Многие из этих проблем остаются не решенными и в настоящее время. Более того, действительная или ощущаемая дискриминация при приеме на работу ограничивает возможности трудоустройства для крымских татар, особенно в публичном секторе, как упоминалось в Разделе 4.⁶⁰

В Крыму уровень официальной безработицы низок – 1,7 процента⁶¹, но значительная доля безработных не зарегистрирована. Недавний опрос ПРООН указывает на то, что 39 процентов крымскотатарской рабочей силы является на сегодняшний день занятой, что сравнимо с данными по этническим украинцам (40 процентов) и русским (46 процентов).⁶² Несмотря на то, что уровень занятости среди крымских татар такой же как у других групп, можно выделить ряд факторов, препятствующих их трудоустройству. Во-первых, может допускаться дискриминация на стадии отбора кандидатов или же на рабочем месте в целом, что является преобладающим ощущением среди крымских татар; другие группы менее обеспокоены возможной дискриминацией.⁶³ Такие ощущения среди крымских татар указывает на необходимость дальнейших исследований потенциально дискриминационных практик на рынке труда. Во-вторых, проживание депортированных лиц за пределами городов усложняет их доступ к трудоустройству в городе, а такие возможности в селах ограничены со времен закрытия колхозов. Высокая доля неоплачиваемого труда среди ранее депортированных лиц, такого как ведение домашнего хозяйства, частично объясняется отсутствием достаточного количества дошкольных учреждений и детских садов, которые бы позволили бы семьям совмещать уход за детьми, вести домашнее хозяйство, одновременно сохраняя оплачиваемую работу, что особенно важно для женщин.

Крымские татары также представлены в меньшей степени в большинстве секторов экономики, за исключением сельского хозяйства, и транспортных услуг. Они борются с проблемами трудоустройства, работая сверхурочно, по найму, а также открывая малый бизнес.⁶⁴ В ходе недавнего опроса, проводившегося Центром Разумкова, около 11 процентов опрошенных из числа крымских татар указали, что они занимаются предпринимательской деятельностью, по сравнению с 5,5 процента среди русских и 5,3 процента среди украинцев.⁶⁵ Несмотря на то, что некоторые отрасли являются перспективными для малого бизнеса (сельское хозяйство, туризм), ранее депортированные лица считают, что малый и средний бизнес является уязвимым из-за вмешательства властей, выраженном в административном давлении, выборочном регулировании и контроле.⁶⁶

Крымские власти разработали Программу социальной защиты и занятости населения АРК на 2011–2013 годы с целью увеличения количества рабочих мест в Крыму и предоставления помощи безработным. Еще рано судить о ее успешности, однако определенную озабоченность вызывает тот факт, что в программу не входят конкретные меры по решению проблемы интеграции ранее депортированных лиц на рынке труда.⁶⁷

59 Центр Разумкова, «Политические процессы в Крыму», Национальная безопасность и оборона, №4, 2001. Режим доступа: www.ucerps.org/additional/analytical_report_NSD16_eng.pdf.

60 Третье мнение по Украине Консультативного комитета Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (ЕКМН), принятое 22 марта 2012 года, АСFC/OP/III(2012)002. Страсбург: Совет Европы, 28 марта 2013 года.

61 Уровень жизни в Автономной Республике Крым.

62 Там же, p.62.

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

64 Mirimanova, pp. 10–11.

65 Качество жизни крымчан и перспективы ее улучшения в контексте реализации Стратегии экономического и социального развития Крыма на 2011–2020 годы. Украина: Центр Разумкова, 2011.

66 Mirimanova, p. 11.

67 Министерство социальной политики АРК, Программа социальной защиты и занятости населения Автономной Республики Крым на 2011–2013 годы. – 2010. Режим доступа: <http://msp.ark.gov.ua/programma/>.

Рекомендации

Властям Украины:

- разработать системный подход к борьбе с дискриминацией, а именно принять всеохватывающее законодательство и создать необходимые институты для обеспечения эффективных правовых средств защиты, мониторинга и анализа ситуации, а также развертывания антидискриминационных мер на национальном и региональном уровнях.

Совету министров АРК:

- собирать и анализировать данные по этническим группам в отдельности по всем аспектам социально-экономической ситуации в Крыму для того, чтобы разработать и осуществить целенаправленные скоординированные меры по продвижению инклюзивности и участия в социально-экономической жизни ранее депортированных лиц;
- включить ранее депортированных лиц как отдельную целевую группу в следующий этап Программы социальной защиты и занятости населения Автономной Республики Крым для решения специфических проблем их социально-экономической интеграции;
- разработать эффективные механизмы облегчения доступа ранее депортированных лиц, проживающих в компактных поселениях, к социальным услугам и услугам здравоохранения, в частности, путем пересмотра действующих норм о регистрации по месту жительства.

6. ЯЗЫК, КУЛЬТУРА И РЕЛИГИЯ

Любая политика интеграции должна основываться на твердом уважении прав и основных свобод человека, включая права меньшинств. Аккомодация разнообразия требует гарантий сохранения идентичности, в частности, путем предоставления меньшинствам надлежащих возможностей для развития их культуры и языка, а также для следования своим религиозным верованиям.⁶⁸ В соответствии с международными обязательствами Украины, в частности, заключенными в таких ратифицированных ею договорах как РКНМ и Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств (ЕХРЯ), власти Украины обязались защищать и поощрять языковое и культурное наследие национальных меньшинств, проживающих на ее территории. Международные мониторинговые органы неоднократно призывали власти Украины делать больше в этом отношении, в том числе для ранее депортированных лиц в Крыму.⁶⁹

В Украине разногласия о статусе русского языка длительное время довлеют над языковой политикой, что, в определенной степени, оттеснило на задний план внимание по отношению к другим, менее распространенным в стране языкам. Несмотря на то, что на уровне законодательства заметно стремление обеспечить взятые государством международные обязательства, последние исследования показывают, что ранее депортированные лица испытывают нехватку возможностей сохранять и развивать свой язык, культуру и религиозные практики, и что эти трудности могут стать потенциальным источником напряженности внутри сообществ и между ними.⁷⁰

68 Люблянские рекомендации, Рекомендация 4.

69 Такие как 19-й и 21-й периодические доклады по Украине, подготовленные Комитетом по ликвидации расовой дискриминации ООН (CERD/C/UKR/19-21), Доклад по Украине Европейской комиссии против расизма и нетерпимости (четвертый мониторинговый цикл, CRI (2012)6), Третье мнение по Украине Консультативного комитета Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (РКНМ), принятое 22 марта 2012 года, ACFC/OP/III(2012)002. Страсбург: Совет Европы, 28 марта 2013 года.

70 Если не указано особо, данный раздел основан на: Idil P. Izmirlil, "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. Izmirlil, "Fragmented Islam and Inter-Ethnic Conflict in Crimea", Social Science Research Network, 2013; Третье мнение по Украине Консультативного комитета Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (РКНМ), принятое 22 марта 2012 года, ACFC/OP/III(2012)002. Страсбург: Совет Европы, 28 марта 2013 года.

Статус языков ранее депортированных народов

Конституция Украины гарантирует «развити[е] этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности всех коренных народов и национальных меньшинств»⁷¹ Украина также ратифицировала в 2005 году ЕХРЯ, взяв на себя обязательство продвижения языкового разнообразия и культурного наследия национальных меньшинств в Украине. В соответствии со Статьей 10.1. Конституции АРК, принятой в 1998 году, «наряду с государственным языком [украинским] обеспечивается функционирование и развитие, использование и защита русского, крымскотатарского, а также языков других национальностей».⁷² Новый закон Украины «Об основах государственной языковой политики» предоставляет языку статус регионального, если он используется десятью и более процентами населения определенной административно-территориальной единицы, что определяется по данным переписи. Хотя закон, в принципе, представляет собой прочную основу для использования языков меньшинств в государственном управлении, средствах массовой информации и образовании, его реализация к настоящему времени существенно варьируется.

На практике армяне, болгары, немцы и греки не проявляют существенной озабоченности статусом своих языков в Крыму. В отличие от них крымские татары находятся в другом положении. Они выражают сильное стремление поддержать и усилить использование родного языка, на котором, как они подчеркивают, не говорят больше нигде в мире.⁷³ Программа ЮНЕСКО по защите исчезающих языков относит крымскотатарский к языкам, находящимся в серьезной опасности, а Комитет экспертов ЕХРЯ выразил озабоченность по поводу особо уязвимого положения крымскотатарского языка и призвал власти Украины «принять решительные меры по его защите».⁷⁴

Это уязвимое положение крымскотатарского языка объясняется частично тем, что передача языка от поколения к поколению ослабла среди крымских татар в изгнании как результат советской ассимиляционной языковой политики и других факторов, которые привели к снижению уровня владения крымскотатарским языком среди младших поколений. Русский язык остается основным языком общения в крымской деловой среде, в образовательных и других публичных учреждениях, а власти выделяют ограниченное количество ресурсов для обеспечения возможностей использовать языки меньшинств в публичном пространстве.⁷⁵

В плане владения языком, 92 процента крымских татар считают крымскотатарский язык своим родным языком⁷⁶, но постановка вопроса таким образом выявляет ответы, отображающие, скорее, лояльность к этническому и генеалогическому происхождению, чем действительное предпочтение в выборе языка общения или же владения им. Повседневные наблюдения и местные опросы указывают на существенно более низкий уровень практического владения и использования крымскотатарского языка. Многие крымские татары знают только несколько выражений на своем родном языке. По данным недавнего опроса, только 4,8 процента крымских татар считают, что представители их народа владеют в совершенстве крымскотатарским языком.⁷⁷ Публичную деятельность крымскотатарские организации зачастую ведут на русском языке.⁷⁸

В общем, богатое культурное и языковое разнообразие Крыма недостаточно отражено в публичном пространстве. Более 95 процентов крымских городов и поселений, носивших в прошлом татарские названия, были переименованы и им были даны русские названия. В большинстве случаев прежние

71 Конституция Украины, статья 11.

72 Конституция Автономной Республики Крым, статья 10.1.

73 Idil P. Izmirli, "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, p. 3.

74 См. Доклад Комитета экспертов о выполнении Европейской хартии региональных или языков меньшинств Украиной (7 июля 2010 года), в частности, параграф 84 и Атлас мировых языков, находящихся под угрозой исчезновения ЮНЕСКО.

75 Izmirli, op.cit. p. 5.

76 ЕХРЯ, Европейская хартия региональных или языков меньшинств, Выполнение Хартии Украиной. 2010, 6, параграф 24.

77 Izmirli, op.cit. p. 6.

78 Ibid. p. 13.

названия не были восстановлены. Инициативы, предлагающие использовать исторические названия наряду с существующими, в большинстве случаев не находят поддержки.⁷⁹ Однако предпринимались некоторые усилия по восстановлению части крымскотатарских топонимов с целью привлечения этнографического туризма.⁸⁰

Доступ к средствам массовой информации на языках национальных меньшинств

Русский язык является доминирующим в средствах массовой информации в Крыму. В соответствии с Законом Украины «О телевидении и радиовещании», вещание на определенные регионы может осуществляться также на языке национальных меньшинств, компактно проживающих на данной территории. Существует несколько инициатив по вещанию на языках национальных меньшинств, таких как короткие программы на крымскотатарском языке на государственном телевидении. По состоянию на 2012 год программы на крымскотатарском языке на государственном канале ГТРК «Крым» занимали три с половиной часа эфирного времени в неделю.⁸¹ Кроме этого, частный телевизионный канал АTR частично ведет вещание на крымскотатарском языке, хотя основным языком вещания остается русский. Другим сообществам ранее депортированных лиц отводится по 13 минут в сетке вещания еженедельно на государственном телевидении. Крымскотатарское радио ведет круглосуточное вещание, но его покрытие за пределами г. Симферополя ограничено. Меньшие в численном отношении сообщества ранее депортированных лиц – армяне, болгары и греки – также выражают обеспокоенность тем, что их нужды не удовлетворяются общественным теле- и радиовещанием.⁸² К тому же, международные мониторинговые органы выступили с критикой процедур, которые использовались для выделения частот, а также требований по соблюдению общенациональных квот на использование государственного языка (до принятия нового закона «Об основах государственной языковой политики» в 2012 году).⁸³

Несмотря на то, что существует несколько публикаций (еженедельных, ежемесячных и ежеквартальных) на крымскотатарском языке, по последним оценкам, газеты и журналы не на русском языке составляют 5 процентов от общего числа печатных изданий в Крыму. Все средства массовой информации на языках меньшинств испытывают недостаток финансирования, что ограничивает их возможность производить оригинальные материалы и угрожает их выживанию в долгосрочной перспективе.⁸⁴ Государство предоставляет некоторое финансирование шести газетам на языках меньшинств в Украине, включая газету на крымскотатарском языке «Крым». Несмотря на то, что финансирование незначительно возросло в последние годы, не существует четких критериев или прозрачных процедур по обращению за его получением, и сообщества считают полученные суммы недостаточными.⁸⁵

Культура

Министерство культуры Украины ответственно за реализацию программы поддержки культур национальных меньшинств в Украине, в том числе через государственное финансирование культурной деятельности. К настоящему времени украинские власти поддерживают ряд проектов ассоциаций меньшинств, включая содержание библиотек и театров на языках меньшинств и организацию культурных мероприятий. Все группы ранее депортированных лиц имеют свои

79 Комитет по ликвидации расовой дискриминации ООН, 79-я сессия, CERD/C/SR.2099, параграф 67 и Комитет экспертов о выполнении Европейской хартии региональных или языков меньшинств Украиной, 2010, 6, параграф 429 и Третье Мнение по Украине Консультативного комитета Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (РКНМ), принятое 22 марта 2012 года, ACFC/OP/III(2012)002. Страсбург: Совет Европы, 28 марта 2013 года.

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

81 Izmirli, *op.cit.* p. 7.

82 Ibid, pp. 16–18.

83 Третье мнение по Украине Консультативного комитета Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (РКНМ), принятое 22 марта 2012 года, ACFC/OP/III(2012)002. Страсбург: Совет Европы, 28 марта 2013 года, параграфы 87 и 88.

84 Izmirli, *op.cit.* p. 8.

85 Третье Мнение по Украине Консультативного комитета Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (РКНМ), принятое 22 марта 2012 года, ACFC/OP/III(2012)002. Страсбург: Совет Европы, 28 марта 2013 года.

культурные организации и проводят ежегодные фестивали. Например, Крымское республиканское общество болгар каждый год организывает болгарский фестиваль, а Крымское армянское общество проводит целый ряд празднований и ежегодно выпускает свой литературный альманах.⁸⁶ Реализуются несколько инициатив по возрождению языков и культур меньшинств. Крымскотатарская библиотека им. И. Гаспринского в г. Симферополь проводит мероприятия по продвижению крымскотатарской культуры и языка. В свою очередь Министерство культуры совместно с организациями меньшинств ежегодно проводит Международный день родного языка.⁸⁷

Культурно-просветительские учреждения, такие как библиотека им. И. Гаспринского, Крымскотатарский музей искусств и Крымскотатарский академический музыкально-драматический театр размещены в зданиях, которые плохо оснащены и не лучшим образом обслуживаются как объекты коммунального хозяйства. Отчеты об их деятельности свидетельствуют об остром недостатке средств для сохранения документации и материальных ценностей.

Некоторые из этих культурно-просветительских учреждений и мероприятий поддерживаются национальными, региональными или местными властями, хотя, похоже на то, что объемы бюджетных ассигнований меняются от года к году. Также отсутствуют четкие административные предписания, процедуры или критерии распределения субсидий на культуру. Власти АРК или местные органы власти предоставляют некоторым организациям базовое финансирование и общую административную помощь в виде сниженных ставок на аренду помещений, но подобные решения принимаются «по случаю», и на практике отношение к различным организациям меньшинств варьируется.⁸⁸ Более того, по имеющимся сведениям, существует большой разрыв между размером запланированных и выделяемых средств. Причем культурные организации ранее депортированных народов утверждают, что они получают очень мало или вовсе ничего из республиканского бюджета, а их мнение не принимается во внимание в ходе принятия решений. Также имеется информация о том, что общий размер ассигнований на поддержку деятельности в области культуры уменьшается как результат влияния экономического спада в Украине.⁸⁹

Религия

Наряду с тем, что православие является преобладающей религией по всей Украине, в стране насчитывается около 500 000 тыс. мусульман. Из них крымские татары составляют самую значительную группу и в своем большинстве исповедуют ислам суннитского толка. На то как большинство крымских татар отправляют религиозный культ и обряды оказали огромное влияние их депортация и длительная жизнь в изгнании. В связи с тем, что в СССР официально осуждались любые религиозные практики, возможность открыто исповедовать ислам была жестко ограничена. После массового возвращения ранее депортированных лиц в Крым, роль ислама среди вернувшихся крымских татар возросла. Он воспринимается как неотъемлемая часть их этно-национальной идентичности. Поскольку мечети либо были разрушены, либо использовались в советское время не по назначению, крымским татарам пришлось заново отстроить свои культовые учреждения и начать там отправление своих религиозных обрядов.⁹⁰

86 Izmirlı, *op.cit.* p. 18.

87 *Ibid.*, p. 11.

88 Консультативному комитету РКНМ, к примеру, стало известно о том, что была предоставлена существенная помощь Русскому культурному центру Крыма, в то время как инициатива нескольких сообществ меньшинств по созданию Дома дружбы была отклонена. Третье мнение по Украине Консультативного комитета Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (РКНМ), принятое 22 марта 2012 года, АСFC/OP/III(2012)002. Страсбург: Совет Европы, 28 марта 2013 года.

89 Третье Мнение по Украине Консультативного комитета Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (РКНМ), принятое 22 марта 2012 года, АСFC/OP/III(2012)002. Страсбург: Совет Европы, 28 марта 2013 года, параграфы 58–60. Например, в 2010 году вместо запланированных 1 050 000 гривен (128 993 долларов) было выделено всего 760 000 гривен (93 389 долларов). В 2011 году, только 235 000 (28 871 доллар) было выделено вместо уже урезанного планового финансирования размером 420 000 гривен (51 597 долларов) (Примечание: из-за колебаний курса обмена валют, цифры в долларах являются приблизительными. Перевод был осуществлен по курсу на 3 мая 2013 года: 1 гривна = 0.123533 доллара; результаты округлены до ближайшего миллиона. «Информация о состоянии межнациональных отношений в Автономной Республике Крым». Режим доступа: <http://reskomnac.ark.gov.ua/mejnacotnosh/inform-anal-mat/95-o-sostoyanii-megnacionalnih-otnosheniy>) (Республиканский комитет АРК по делам межнациональных отношений и депортированных граждан, 4 апреля 2011 года) и Izmirlı, *op.cit.* p. 16.

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

Основным местом отправления обрядов мусульман является мечеть Кебир-Джами в г. Симферополе. В советское время она использовалась как помещение для фабрики. Эта мечеть была возвращена крымскотатарскому сообществу, и сейчас в ней также размещается исламская библиотека и медресе. До 1944 года существовали сотни мечетей, но многие были разрушены в советское время. Сейчас большинство мечетей в Крыму слишком малы, чтобы разместить всех, кто приходит на еженедельные молитвы. Одним из основных поводов для беспокойства по поводу мечетей является то, что практически ни одна из них не имеет официальных документов, дающих постоянное право пользования землей, на которой они построены, что вызывает чувство тревоги и неуверенности среди крымских татар. Попытки построить новую, большую соборную мечеть в г. Симферополе растянулись на многие годы: разрешение на строительство было получено в 2004 году, Симферопольский городской совет выделил земельный участок в 2011 году, но строительство так и не началось.⁹¹ Министерство культуры Украины охарактеризовало Крым как регион со «сложной религиозной ситуацией», среди прочего, из-за высокого количества исков касательно права на имущество и споров по регистрации религиозных сообществ.⁹²

Мусульманское сообщество в Крыму также глубоко разделено, что иногда приводит к напряженности. В 1991 году с учетом Конституции Украины, при значительной поддержке Меджлиса, было учреждено Духовное управление мусульман Крыма (ДУМК), которое выполняет функции муфтията.⁹³ Действующим главой ДУМК является муфтий Крыма Эмиралли Аблаев, который был впервые избран на этот пост Курултаем в 1999 году. ДУМК придерживается ислама суннитского толка Ханафитского масхаба, который также распространён в Турции. В этой связи ДУМК тесно сотрудничает с религиозными организациями Турции. ДУМК сталкивается с оппозицией со стороны других исламских организаций и движений Крыма. Например, существует еще одна организация в г. Евпатория, которая обозначает себя как «муфтият Крыма». Это Духовный центр мусульман Крыма (ДЦМК). Он был зарегистрирован Республиканским комитетом АРК по делам религий в 2010 году. Легитимность ДЦМК оспаривается ДУМК, которое утверждает, что деятельность ДЦМК является угрозой для безопасности Крыма, а также провоцирует религиозные конфликты внутри крымскотатарского мусульманского сообщества.⁹⁴ В Крыму функционирует ряд других независимых исламских движений, которые часто не различают от друг от друга, хотя в реальности они имеют разные цели и характеристики. Коротко отметим три из них: Хизб-ут-Тахрир – исламское международное политическое движение, которое стремится к установлению панисламского халифата. Хизб-ут-Тахрир отвергает авторитет ДУМК и ДЦМК в религиозных вопросах; консервативные салафиты, которые полностью отвергают мир политики, не признают авторитет ДУМК и ДЦМК, а также отвергают методы Хизб-ут-Тахрир; общественная организация «Альраид», которая имеет связи с международным движением «Братья-мусульмане». «Альраид» тесно сотрудничает с ДУМК.⁹⁵ Объективные данные об относительной численности различных религиозных групп в рамках мусульманского сообщества отсутствуют, но усиленная конкуренция между различными движениями и идеологиями является источником напряженности.

В дополнение к *внутриконфессиональным* расхождениям в мусульманской общине, присутствует значительная *межконфессиональная* напряженность между крымскотатарскими и православными группами. В экстремальных формах нетерпимость проявляется в случаях использования языка ненависти, осквернения религиозных объектов и даже стычек с применением насилия. Консультативный комитет РКНМ в 2012 году с обеспокоенностью отметил, что «число межэтнических и межконфессиональных инцидентов, включая осквернение религиозных и культурных объектов, возросло по всей Украине, но в особенности в западных регионах и в Крыму».⁹⁶ Сообщается о многочисленных инцидентах осквернения могил и религиозных объектов, регулярно появляются

91 Ibid. pp. 4–5.

92 Информационный доклад Министерства культуры Украины «О положении и тенденциях развития религиозной ситуации и государственно-конфессиональных отношений в Украине», 11 апреля 2013 года. Режим доступа: <http://mincult.kmu.gov.ua> или <http://bit.ly/16RjDzm>.

93 Izmirli, p. 5.

94 Ibid, p. 5.

95 Ibid, pp. 6–9.

96 Третье мнение по Украине Консультативного комитета Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (РКНМ), принятое 22 марта 2012 года, ACFC/OP/III(2012)002. Страсбург: Совет Европы, 28 марта 2013 года, параграф 70.

граффити ненависти. Виновники таких инцидентов редко задерживаются или привлекаются к ответственности, а власти зачастую о них умалчивают.⁹⁷ Группы, представляющие русское казачество, неоднократно незаконно устанавливали большие кресты вблизи крымскотатарских поселений, что приводило к напряженному противостоянию и даже столкновениям, подобным случившимся в Феодосии в июле 2011 года.⁹⁸

Рекомендации

Властям Украины:

- обеспечить поддержку сохранения и развития культур меньшинств, а также равный доступ для всех сообществ меньшинств к финансовым и административным ресурсам для осуществления культурной деятельности, в том числе, через библиотеки и музеи. Также власти должны обеспечивать доступ к соответствующим местам для проведения культурных мероприятий;
- разработать более эффективную политику и предпринимать конкретные меры по защите и продвижению языков меньшинств в соответствии с международными обязательствами Украины. Это включает финансовую поддержку средств массовой информации на языках меньшинств и учреждений сферы культуры.

Властям Крыма:

- разработать меры по признанию многоэтнического характера Крыма и продвижению межкультурного и межрелигиозного согласия, включающие восстановление исторических топонимов, возврат религиозной собственности и постройку новых культурных и религиозных сооружений;
- незамедлительно осуждать и проводить расследование инцидентов проявления межэтнической и религиозной вражды, привлекать к ответственности виновных за разжигание межэтнической и религиозной ненависти, включая акты вандализма по отношению к религиозным объектам. Укреплять потенциал правоохранительных органов и структур квалифицировать и реагировать должным образом на преступления, совершенные на почве ненависти, а также повышать компетентность личного состава в вопросах несения службы в многонациональных сообществах;
- в качестве меры по укреплению доверия, содействовать легализации земельных участков, используемых в текущий момент для мест отправления религиозных обрядов, включая участок мечети Кебир-Джами, которая действует в Крыму с 1991 года без документа о праве собственности на землю.

97 Izmiri, p. 10.

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

7. ОБРАЗОВАНИЕ

Как обозначено в тематических рекомендациях ВКНМ, образование является одним из ключевых инструментов в распоряжении государств для продвижения интеграции общества и предоставления лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, адекватных возможностей защищать и содействовать развитию своей культуры и языка.⁹⁹ Успешная интеграция ранее депортированных лиц в Крыму, возрождение их культуры и языка, зависят от качества системы образования, призванной служить обоим целям. Каждая из них будет коротко рассматриваться далее.¹⁰⁰

Роль системы образования в поощрении интеграции и толерантности

Власти Крыма в полной мере признают, насколько важная роль отводится системе образования в продвижении взаимопонимания и межкультурной осведомленности. «Концепция приоритетных направлений воспитательной работы в учебных заведениях Автономной Республики Крым на 2011–2015 годы» в качестве одной из своих целей определяет воспитание толерантности, называя ее главным демократическим принципом. Государство финансирует две программы по поддержке культурной и образовательной деятельности, направленной на воспитание уважения к культуре, истории, языку, традициям и обычаям разных этнических групп, проживающих в Крыму. Примечательно, что Министерство образования и науки, молодежи и спорта Автономной Республики Крым (далее Министерство образования Крыма) одобрило и ввело курсы по межкультурному образованию на разных уровнях учебной программы, а также поддержало несколько специализированных курсов о различных культурах и религий. Оно также инициировало процесс пересмотра учебной программы по истории с целью повышения стандартов и продвижения мультикультурализма.

Это позитивные примеры начинаний, которые следует развивать, хотя их устойчивость вызывает беспокойство ввиду ограниченности ресурсов и продолжающейся финансовой реформы образовательной системы. К тому же, активное вовлечение родителей и сообществ в процесс разработки и планирования образовательной деятельности может принести многочисленные преимущества, как для учебных программ, так и для улучшения межэтнических отношений. К сожалению, существующая нехватка данных о прямом воздействии таких проектов не дает возможность оценить, насколько они улучшают межэтнические отношения на Крымском полуострове – они остаются, по утверждению крымских властей, искажены негативными стереотипами и предубеждениями.¹⁰¹

Препятствия для доступа к образованию на языках меньшинств в Крыму

В Крыму, как и по всей Украине, родители имеют право выбирать школу и язык обучения для своих детей. Однако, законодательство ограничивает этот выбор только одним языком и предполагает, что родители выберут язык, который является родным для ребенка. Но это не всегда так. Многие ранее депортированные лица лучше всего владеют русским языком, в то время как язык их сообщества (армянский, болгарский, крымскотатарский, немецкий и греческий) может использоваться дома, или же только в своем социальном круге. Ввиду этого, понятие «родной язык» в данном контексте может ввести в заблуждение.¹⁰² К тому же, как будет сказано ниже, изучение языка меньшинства может считаться правом, но не преимуществом как со стороны представителей меньшинства, так и большинства, что ведет к ограничению спроса и предложения.

99 ВКНМ ОБСЕ, Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств на образование, октябрь 2006 год и Люблянские рекомендации.

100 Содержание данного раздела в главной степени основано на исследовании, проведенном Marina Gurbo, "Assessment of the Educational Needs of Crimean Tatars and Other Formerly Deported Peoples", Social Science Research Network, 2013.

101 Информация о состоянии межнациональных отношений в Автономной Республике Крым. Режим доступа: <http://reskomnac.ark.gov.ua/mejnacotnosh/inform-anal-mat/95-o-sostoyanii-megnacionalnih-otnosheniy>. Республиканский комитет АРК по делам межнациональных отношений и депортированных граждан, 4 апреля 2011.

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, p. 5.

Это расхождение между языком этнического сообщества и языком обучения отражается в выборе родителями из числа ранее депортированных лиц языка обучения для своих детей. Они, в подавляющем большинстве, предпочитают, чтобы их дети учились на русском языке. Существует только 15 школ с крымскотатарским языком обучения (до Второй Мировой войны их было 371). В них ведется обучение на крымскотатарском только в начальной школе, а в старших классах осуществляется на русском языке.¹⁰³ Некоторые школы предлагают уроки армянского, болгарского, крымскотатарского, немецкого и новогреческого языка как предметы по выбору или как внеклассные курсы. Всего 16 процентов учеников крымскотатарского происхождения учатся на крымскотатарском языке, в то время как 39 процентов изучают его как предмет. Количество учеников, изучающих другие языки ранее депортированных народов, значительно ниже – меньше чем 0,3 процента от общей численности учеников в 2012/2013 учебном году.¹⁰⁴ В результате в 2013 году 92 процента учеников средних школ Крыма предпочли писать свои выпускные экзамены на русском языке, 7,5 процентов - на украинском и ни одного - на крымскотатарском.¹⁰⁵ Министерство образования Крыма и представители соответствующих сообществ считают эти цифры неудовлетворительными. Для того, чтобы их увеличить, необходимо определить структурные причины низкого уровня предпочтения образования на языке меньшинств учениками.¹⁰⁶

Как и во всех других странах-участницах ОБСЕ, право родителей выбирать язык обучения их детей зависит от имеющихся ресурсов и достаточного спроса. Оба эти фактора тесно связаны: родители менее склонны выбирать для своих детей недостаточно финансируемое образование, соответственно, с более низким качеством образовательных услуг, в то время как власти могут использовать незначительное количество заявок как аргумент, оправдывающий сокращение финансирования образования на языке меньшинств. Обе эти тенденции присутствуют в Крыму.

Во-первых, нехватка ресурсов несоразмерно влияет на образование на языках меньшинств, учитывая то, что требуется больше затрат на обучение в соотношении со сравнительно небольшим количеством учеников. Украинское законодательство предусматривает, что классы в средних школах могут иметь наполняемость между максимальным числом 30 учеников и минимальным пять учеников. Местные власти вправе изменять нижний порог и открывать классы с обучением на определенном языке в зависимости от наличия средств. На практике это привело к существенному расхождению, установившемуся в разных районах. В последние годы районные власти, например, в Белогорском районе, снизили количество классов с обучением на крымскотатарском языке, ссылаясь на финансовые ограничения. Отсутствие четких правовых гарантий получения образования на языках меньшинств и тот факт, что это право предоставляется не всегда равноправно, было предметом критики со стороны международных мониторинговых органов, включая Консультационный комитет РКНМ.¹⁰⁷

Неспособность или же нежелание местных органов власти финансировать обучение на языках меньшинств зачастую приводит к непоследовательной образовательной практике, когда родители и НПО, такие как Ассоциация крымскотатарских работников образования «Маарифчи», активно ищут альтернативные источники финансирования для того, чтобы открыть классы с обучением на крымскотатарском языке.¹⁰⁸ По результатам опроса, проводившегося в Крыму в 2011 году, 59 процентов родителей сообщили, что им доводилось предоставлять дополнительные финансовые

103 По данным Министерства образования Крыма, из 576 общеобразовательных школ Крыма 331 предлагает образовательную программу полностью на русском языке, еще 222 школы являются смешанными, где одни классы учатся на русском и другие, отдельные классы – на украинском и/или на крымскотатарском. Около 89 процентов учеников Крыма учатся на русском языке, 8 процентов на украинском и 3 процента на крымскотатарском.

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

105 «Ни один крымский абитуриент не захотел тестироваться на татарском». 30 мая 2013 года. Режим доступа: <http://crimea.comments.ua/news/2013/05/30/180035.html>, доступ осуществлен 31 мая 2013 года.

106 Gurbo, *op.cit.* p. 5.

107 Консультативный комитет Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (РКНМ), Третье мнение по Украине, принято 22 марта 2012 года, АСFC/OP/III(2012)002. Страсбург: Совет Европы, 28 марта 2013 года, параграф 128.

108 Izmirlı, *op.cit.* p. 10.

средства для получения качественного образования их детьми.¹⁰⁹ Грядущая финансовая реформа образования может возложить дополнительное материальное бремя на родителей, поскольку она позволяет школам распоряжаться собственными бюджетами и взимать с родителей плату за определенные услуги. К тому же, администрации и учителя крымскотатарских школ высказывают обеспокоенность по поводу неравного доступа к качественным ресурсам для образования, таким как помещения и технические средства. Они чувствуют себя в менее благоприятных условиях по сравнению с русскоязычными школами и утверждают, что практически полностью зависимы от донорской поддержки в части развития школьной инфраструктуры. Финансовые трудности усугубляются тем, что большинство крымских татар живут в сельской местности, где вся социальная инфраструктура развита значительно хуже (как упоминалось в Разделе 3 выше) а образовательные учреждения в общем находятся в более сложных условиях по сравнению с городскими школами.

Второй фактор, определяющий родительский спрос на образование на языках меньшинств, – это возможность дальнейшего использования данного языка в учебном процессе и профессиональной карьере. Учитывая преобладание русского языка в социуме и экономике Крыма, становится понятным выбор родителей в пользу этого языка вместо менее используемых языков ранее депортированных народов, в особенности на поздних этапах среднего образования. Например, в 2012 году всего 62 ученика избрали курсы крымскотатарского языка как профилирующий предмет и только шестеро учащихся сдавали выпускные экзамены в 11-м классе на крымскотатарском языке. Однако, в данном случае предложение и спрос неразрывно связаны: поскольку есть только ограниченные возможности получить высшее образование на крымскотатарском языке, найти работу, для которой требуется знание крымскотатарского языка, или же иметь доступ к крымскотатарским средствам массовой информации и культуре, – это усложняет возрождение языка.

В-третьих, качество образования широко признается решающим фактором в родительском выборе, поэтому принципиально важно, чтобы все группы имели доступ к равному по качеству образованию, независимо от избранного языка. Изучение языков ранее депортированных народов и обучение на них усложняется нехваткой квалифицированных учителей, что, в свою очередь, является последствием неадекватной подготовки учителей, а также того, что в системе аттестации учителей в Украине сравнительно низко оценивается навык преподавания на языке национального меньшинства. Профессиональный и карьерный рост учителей не привязан к знанию какого-либо другого языка, кроме украинского, а способность преподавать на двух языках не считается квалификацией, открывающей пути к новым карьерным возможностям или дополнительному вознаграждению. Несколько программ обучения крымскотатарских учителей существуют в ряде высших учебных заведений Крыма, но они готовят только учителей языка, а не тех, кто может преподавать другие предметы на данном языке.¹¹⁰

В-четвертых, существуют проблемы с обеспечением учебниками, особенно на крымскотатарском языке. В соответствии с законодательством Украины, печать всех учебников финансируются из бюджета Министерства образования и науки Украины и они предоставляются бесплатно. В плане количества и охвата, обеспечение учебниками на крымскотатарском языке улучшилось с 2006 года: учебники крымскотатарского языка и литературы печатаются для всех одиннадцати классов, также был переведён ряд учебников на крымскотатарский язык по другим предметам начальной и средней школы. Министерство образования Крыма сообщает, что в 2011 году 95 процентов потребностей крымскотатарских школ были удовлетворены по сравнению с 72 процентами в 2007 году. Однако остаются проблемы с качеством учебников, в особенности, в связи с плохим переводом и их несоответствием языковой компетенции учеников. Учителя утверждают, что учебники не

109 Центр проблем образования Министерства образования Крыма (7 ноября 2011, No. 01-14/3321). Информация «Об итогах республиканского мониторинга эффективности взаимодействия органов управления образованием городов районов Автономной Республики Крым с органами исполнительной власти и местного самоуправления, другими заинтересованными организациями и учреждениями по реализации конституционного права граждан на равный доступ к качественному образованию». Режим доступа: <http://cpo.krmedu.com/en/site/monitoringa-vzaimodeistvi.html>, доступ осуществлен 23 ноября 2012.

110 Принятая в 2012 году Министерством образования Украины Концепция устойчивого профессионального развития учителей позволяет учителям получать две педагогические специальности, что могло бы, теоретически, создать условия для подготовки учителей, которые могут преподавать и предмет, и язык.

приведены в надлежащее соответствие с учебными программами, что их сложно использовать и, соответственно, требуется от учителей значительно больше времени на подготовку к урокам. Переведенные учебники похоже не имеют своей целью постепенное усиление лингвистической компетенции учеников.

Возможности пересмотра языковой политики в сфере образования в Крыму

Одной из структурных причин ограниченного доступа к получению образования на языках ранее депортированных народов и их изучению как предмета является то, что образовательная система Украины предоставляет родителям в Крыму право выбирать обучение на русском, украинском или крымскотатарском языке, на котором затем ведется обучения, как если бы это был родной язык ребенка. Эта модель не удовлетворяет языковых потребностей учеников, которые обучаются на языке, не являющимся для них родным, что представляет собой серьезную проблему для 30–70 процентов учеников крымскотатарских школ, которые едва ли разговаривают на крымскотатарском языке. Начиная с первого класса они учатся на крымскотатарском языке, также изучают украинский и иностранный языки, ни один из которых не является их первым языком.

Далее, поскольку несколько языков изучаются как предмет, языковые уроки конкурируют друг с другом за количество часов в и без того плотном учебном плане. Родители, таким образом, стоят перед жестким выбором между обучением на русском или украинском языках, оба из которых считаются более перспективными в социально-экономическом плане, или же на языке своего сообщества. Несмотря на то, что многоязычное образование, – когда учителя используют в классе одновременно оба языка, – уже существует в Крыму, практикующие его учителя являются исключением из правил: украинская образовательная политика не стремится достичь двуязычия как результата образования. Это влияет на методологию преподавания и оценку результатов: подходы к преподаванию менее эффективны, не проводится аттестация языковой компетенции учителей и она не является целью курсов повышения квалификации. Также не оценивается, насколько двуязычное обучение способствует совершенствованию навыков владения языками.

Многоязычное образование в Крыму можно развивать при помощи постепенного внедрения трёхязычия, используя русский, украинский и крымскотатарский языки в образовательном процессе. Такой подход не только обеспечит дальнейшее развитие крымскотатарского языка, но и будет способствовать интеграции и консолидации крымского общества в целом. Эта инициатива (разработана в рамках проекта «Крымский политический диалог» при поддержке Министерства иностранных дел Финляндии) была поддержана многими крымскими учителями, родителями и ученикам; крымские власти, а также некоторые чиновники ответственного центрального Министерства также приветствовали ее.

Школы в данный момент не собирают информацию ни о языковой компетенции учащихся, ни о языках, на которых дети разговаривают дома, хотя такие данные позволили бы целенаправленно работать с языком обучения в соответствии с языковыми потребностями ребенка. В результате теряется возможность использовать систему образования для достижения двоякой цели – защиты и продвижения языков ранее депортированных народов с одной стороны, и поощрения изучения украинского и русского языков с целью расширения потенциальных профессиональных возможностей, с другой.

Рекомендации

Властям Украины и Крыма:

- Министерство образования Украины должно взять на себя ведущую роль в обеспечении права на обучение на языках меньшинств и их преподавания на справедливых основаниях для всех. Действующая система, в которой местные власти могут устанавливать свои собственные минимальные требования по количеству учеников в классе, должна быть пересмотрена в

сторону установления четких процедур и критериев для открытия классов, в том числе для того чтобы устранить расхождение между регионами;

- следует признать, что обучение на языке меньшинства и его преподавание является заведомо более дорогостоящим, чем обучение на языке большинства. Следовательно, могут понадобиться дополнительные средства на удовлетворение особых нужд сообществ ранее депортированных лиц и обеспечение устойчивого финансирования школ, предлагающих обучение на языке меньшинства и его изучение;
- В школах, в которых обучение ведется на языках меньшинств следует учитывать должным образом языковые компетенции детей ранее депортированных лиц, особенно детей, получающих обучение на языке, который не является для них родным. Развитие языковых навыков должно признаваться в качестве отдельной цели с четкими планируемыми требованиями и индикаторами. Подготовка учителей должна проводиться соответствующим образом;
- следует рассмотреть возможность сокращения существующего разделения и конкуренции в учебных программах между изучением разных языков. Для этого следует развивать существующие инициативы по многоязыковому образованию и попытаться внедрить методологии, перечисленные в Платформе ресурсов и материалов для многоязычного и межкультурного образования Совета Европы, такие как Интегрированное обучение предмету и языку;¹¹¹
- следует продолжать прикладывать усилия к продвижению межкультурного и межрелигиозного понимания через образовательную систему, в том числе, развивая имеющиеся начинания, такие как курс «Культура добрососедства» и пересмотр учебной программы по истории.

8. ВЫВОДЫ

Прошло почти четверть столетия с того времени, как члены сообществ, подвергшихся депортации по национальному признаку, начали массово возвращаться в Крым. За этот период не все их проблемы были решены; напротив, ряд проблем со временем усугубились. Отсутствие всеохватывающего правового и политического консенсуса по восстановлению прав ранее депортированных лиц является существенным препятствием к их полной интеграции в общественную и социально-экономическую жизнь Крыма. Оценка потребностей показывает, что неразрешенные вопросы идентичности, земельных и имущественных отношений и вовлеченности в процесс принятия политических решений глубоко разделяют различные группы в Крыму и приводят к напряженности, как между сообществами, так и внутри них.

До сегодняшнего дня все стороны, по большей мере, благоразумно воздерживались от использования насилия для достижения своих целей и удовлетворения своих притязаний. Но потенциал для конфликта остается, поскольку решение проблем затягивается. В Крыму заметны симптомы взрывоопасной смеси жесткой политической конкуренции, практики социально-экономического исключения, межконфессиональной и внутриконфессиональной борьбы, а также общей атмосферы растущей нетерпимости. Риск межэтнического конфликта реален и требует срочного внимания, как со стороны Украины, так и со стороны ее международных партнеров.

В этом докладе был приведен обзор шести проблемных тем, которые ВКНМ выделил как вызывающие особое беспокойство и требующие внимания со стороны украинских и крымских властей, и международного сообщества. Наиболее неотложной среди них является отсутствие нормативно-правовой базы для восстановления прав лиц, ранее депортированных по

¹¹¹ При применении Интегрированного обучения предмету и языку (Content and Language Integrated Learning, CLIL) предметы преподаются с двойной целью – одновременно происходит обучение языку и предмету. Эта методология обучения одобрена Европейской Комиссией в качестве приоритетного направления Плана действий по развитию изучения языков и языкового многообразия и широко используется в странах Европы для продвижения мультилингвизма.

национальному признаку. Принятие соответствующего законодательства, выделяющего ранее депортированных лиц в отдельную правовую категорию и четко определяющего их право на землю, жилье и государственную поддержку, является предпосылкой разработки целевой и эффективной политики. Исходя из этого, Верховной Раде Украины следует в приоритетном порядке принять закон «О восстановлении прав лиц, депортированных по национальному признаку», уже одобренный в первом чтении 20 июня 2012 года. Совместно с государствами Центральной Азии, Украине следует устранить пробелы в нормативно-правовой базе, имеющие негативное воздействие на возвращающихся лиц, в том числе, в таких аспектах, как вопросы гражданства и предоставления вида на жительство, а также принять меры к сокращению затрат возвращающихся лиц на оформление необходимых документов. В случае, если не все государства-участники Бишкекского соглашения придут к согласию о его продлении, Украина и страны Центральной Азии могут рассмотреть возможность заключения двусторонних соглашений для решения этих вопросов.

Также необходимо принятие целевых мер для создания благоприятных условий для ранее депортированных лиц в сфере доступа к земельным ресурсам, жилью, образованию, а также в вопросах языка, культуры и участия в политической жизни. На институциональном уровне нет достаточной инфраструктуры для осуществления этих мер, особенно после роспуска Государственного комитета по делам национальностей и религий в конце 2012 года. Принятие закона «О восстановлении прав лиц, депортированных по национальному признаку» должно включать создание специализированного агентства, обладающего полномочиями по реализации Закона и по координации разработки и финансированию соответствующих мер.

Что касается наиболее острых социальных потребностей, то, по результатам исследования, нехватка земли и жилья являются двумя преобладающими факторами, которые препятствуют улучшению социально-экономического положения ранее депортированных лиц. Десятки тысяч вернувшихся лиц все еще живут в незаконных поселениях, лишенных основной инфраструктуры. Создался «порочный земельный круг», в котором разные этнические сообщества реагируют на ощущаемую ими несправедливость в сфере распределения земли органами власти путем самовольного захвата земельных участков, что приводит к напряженности и усугубляет неопределенность в вопросах земельной собственности, подрывая экономический потенциал Крыма. Срочно необходим системный подход к решению земельного вопроса, особенно учитывая ожидаемое снятие моратория на продажу земли в 2016 году. К тому же, существующие программы по обеспечению ранее депортированных лиц доступным жильем нуждаются в пересмотре. Должен быть обеспечен строгий контроль над тем, как реализуемые мероприятия, предусмотренные этими программами, решают проблемы конечных ее адресатов.

Комплексный подход к интеграции крымского общества требует инклюзивного подхода к процессу принятия решений, для чего, в свою очередь, необходимо создавать эффективные возможности для участия ранее депортированных лиц в общественно-политической жизни. В то время как политическая конкуренция между и внутри сообществ является неотъемлемой частью плюральных обществ, существующее разделение внутри крымскотатарского сообщества на Меджлис и его оппонентов, и инструментализация его властями, подрывает легитимность институтов, решающих проблемы ранее депортированных лиц. Соглашение о правовом статусе Меджлиса и устранение имеющихся преград к справедливому представительству крымских татар способно внести значительную лепту в эффективность и легитимность управления в Крыму и должно рассматриваться как неотъемлемая составная процесса восстановления прав и интеграции ранее депортированных лиц.

Исследование показало, что ранее депортированные лица в большей мере затронуты сложной социально-экономической ситуацией в Крыму в целом. Бедность отрицательно сказывается на всех сообществах, вместе тем, люди, проживающие в сельской местности, зачастую в компактных поселениях без основной инфраструктуры, особо остро испытывают нехватку адекватной социальной помощи и возможностей для трудоустройства. Из-за отсутствия специализированных органов и данных с разбивкой по этнической принадлежности, сложно выработать целевые меры, позволяющие изменить ощущение дискриминации, преобладающее среди ранее депортированных лиц. Необходимы дальнейшие исследования, в том числе, в контексте применяемых стратегий по

борьбе с бедностью. В дополнение, принятие всеохватывающего законодательства по борьбе с дискриминацией и наделение конкретными полномочиями соответствующих органов, в том числе на региональном уровне, способно значительно содействовать снижению уровня ощущаемой изолированности в социально-экономической сфере и сопутствующих ей требований со стороны ранее депортированных лиц.

Среди сообществ ранее депортированных лиц крымские татары высказывают наибольшую озабоченность существованием преград к сохранению и развитию своего языка, культуры и религии. Крымскотатарский язык находится в опасности, и его сторонники прилагают усилия по его возрождению в преимущественно русскоязычной среде. Несмотря на определенную поддержку со стороны властей, значительная часть общества неохотно воспринимает меры по поддержанию крымскотатарской идентичности и культуры. Примерами этого являются противостояние восстановлению исторических названий мест, осквернение религиозных объектов и периодические конфликты между мусульманскими и православными сообществами. К тому же, внутри самого крымскотатарского сообщества имеет место разделение на религиозной почве где соперничают между собой ДУМК и ДЦМК, в то время как различные исламские движения также стремятся повысить свое влияние. Реальные или ощущаемые угрозы крымскотатарской идентичности и религиозная нетерпимость вместе взятые усиливают социальное напряжение и требуют вмешательства государства, в том числе, путем обеспечения прав меньшинств и незамедлительного осуждения, расследования и наказания виновных в разжигании религиозной и межэтнической вражды.

Система образования, которой отводится ключевая роль в поддержании и развитии языков и культур ранее депортированных народов, испытывает значительные трудности. Несмотря на то, что законодательством признается право на образование на родном языке, на практике имеющиеся ресурсы и используемые методологии не способствуют созданию равноправных образовательных возможностей. Родительский запрос на образование на языках ранее депортированных народов, особенно на крымскотатарском, низок, поскольку считается, что дети в крымскотатарскоязычных школах имеют менее выгодные условия, нежели их сверстники в русскоязычных школах. В настоящее время изучается потенциал мультилингвального обучения, способного преодолеть взаимоисключающий подход к языку обучения – или на русском, или на татарском, но мультилингвальная модель образования требует дальнейшей поддержки и привлечения технической помощи. В долгосрочной перспективе необходима фундаментальная реформа системы образования, от методики обучения до подготовки учителей и пересмотра учебных планов. Это требует лидерства со стороны центральных органов власти, поскольку, как показывают исследования, местные власти порой оказываются не способными, или же не склонными к необходимым финансовым и организационным вложениям.

В заключение стоит отметить, что оценка потребностей свидетельствует о том, что в то время как власти Украины должны взять на себя лидерство в решении существующих уже длительное время проблем ранее депортированных лиц, нельзя ожидать, что только власти справятся со всеми проблемами самостоятельно. Для поддержания и повышения эффективности данных усилий следует задействовать техническую помощь и ресурсы из-за рубежа. Международное сообщество имеет прямую заинтересованность в том, чтобы помочь Украине строить стабильный и процветающий Крым, что, в свою очередь, будет вносить свой вклад в стабильность и процветание всей Украины. Именно поэтому ВКНМ призывает к созыву международного форума по интеграции ранее депортированных народов в Крыму. Данный форум предоставит возможность всем заинтересованным сторонам разработать совместную «дорожную карту», определить сферы, в которых они могут предоставить поддержку и техническую помощь, а также выработать механизмы мониторинга реализации «дорожной карты». Этот доклад является отправной точкой для подобной дискуссии.

Несмотря на то, что преграды на пути восстановления прав и интеграции ранее депортированных лиц многочисленны и для их преодоления будет необходима сильная поддержка на местном, национальном и международном уровне, исследования показывают, что они никоим образом не являются непреодолимыми.