

*Реньов Є. В.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри міжнародного і європейського права
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*

ПРАВА КОРИННИХ НАРОДІВ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

Анотація. Стаття присвячена аналізу стану правового регулювання проблематики корінних народів в Україні й визначенню перспектив розвитку питання з урахуванням міжнародного досвіду й правових стандартів Організації Об'єднаних Націй. Приділяється увага проблемі реалізації державної політики щодо забезпечення прав кримських татар, караїмів і кримчаків як корінних народів України.

Підкреслюється важливе значення Декларації про права корінних народів, яка була прийнята Генеральною асамблеєю Організації Об'єднаних Націй у 2007 році й проголосила право корінних народів на самовизначення та автономію або самоуправління в питаннях, які належать до їхніх внутрішніх і місцевих справ, а також шляхів фінансування їхніх автономних функцій. Згадана Декларація була підтримана Україною лише у 2014 році, що було продиктовано подіями у вже окупованій на той час Автономній Республіці Крим.

Окремої уваги заслуговує Конвенція Міжнародної організації праці № 169 1989 року про корінні народи, які ведуть племінний спосіб життя в незалежних країнах, адже вона вважається єдиним юридично зобов'язуючим міжнародним документом захисту прав корінних народів. Однак Україна поки не ратифікувала Конвенцію.

Проте у 2021 році був прийнятий Закон України «Про корінні народи України», що має надзвичайне значення з боку перспективних інструментів реалізації стратегії деокупації тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і визначає корінними народами кримських татар, караїмів і кримчаків.

Зважаючи на прийняття вищезгаданого Закону, ще більшої актуальності набуває питання проголошення Кримськотатарської автономної республіки. У своїй резолюції від 11 лютого 2021 року Європейський парламент закликав Україну внести зміни до Конституції щодо визнання національно-територіальної автономії кримськотатарського народу в складі України.

Окрім того, результати останнього Всеукраїнського соціологічного опитування доводять, що 57% респондентів підтримують утворення кримськотатарської національної автономії після звільнення Криму від російської окупації. Проте питання запровадження національно-територіальної автономії потребує подальшого дослідження з боку аналізу ймовірних ризиків порушення принципу унітаризму.

Ключові слова: корінний народ, права людини, система Організації Об'єднаних Націй, етнічнонаціональна політика, кримськотатарське питання, національні меншини.

Постанова проблеми. Проблема прав корінних народів має надзвичайну актуальність для нашої держави. Це пояснюється як фактом мешкання таких народів на території України, так і хвилюючими подіями, що відбуваються на територіях нині.

23 липня 2021 року набув чинності Закон України «Про корінні народи України», який розглядається як один з перспективних інструментів реалізації стратегії деокупації тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим. Зазначена подія підкреслює актуальність наукових досліджень, пов'язаних з правами корінних народів – як в Україні, так і на міжнародному рівні.

Аналіз останніх досліджень. Дану тему у своїх наукових працях досліджували Б.В. Бабін, М.О. Баймуратов, Н.В. Бекіров, М.В. Буроменський, В.Г. Буткевич, О.В. Задорожній, О.Л. Копиленко, І.П. Лопушинський та інші.

Метою статті є аналіз правових стандартів ООН стосовно прав корінних народів, їх відображення у вітчизняному законодавстві та практиці, а також розгляд сучасного стану корінних народів України в аспекті реалізації ними права на самовизначення та з'ясування подальших перспектив їх статусу з урахуванням прийнятого Закону України «Про корінні народи України» й міжнародного досвіду.

Вклад основного матеріалу дослідження. Наша держава відверто запізніло ухвалила рішення про визнання кримських татар, караїмів, кримчаків корінними народами України. Варто згадати, що категорія «корінні народи» з'явилася ще в тексті Конституції України, а саме в ст. ст. 11, 92 і 119 Основного Закону. Однак, як зазначає Наталя Беліцер, в них не було визначено ні які етнічні групи підпадають під цю категорію, ані якими правами вони мають бути наділені. Передбачалося, що ці питання мають бути врегульовані окремими законодавчими актами [1, с. 77].

20 березня 2014 року, тобто одразу після проведення нелегітимного «кримського референдуму», Верховна Рада України прийняла постанову, відповідно до якої визнала кримських татар корінним народом та заявила про свою підтримку Декларації Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів [2].

Декларація про права корінних народів, розробка якої тривала понад 20 років, була прийнята Генеральною асамблеєю ООН ще в 2007 році. Її підтримали 143 країни з 192. США, Канада, Нова Зеландія і Австралія проголосували проти, а 11 держав (в тому числі й Україна) утрималися.

Декларація проголошує право корінних народів на самовизначення та на автономію або самоуправління у питаннях, які належать до їхніх внутрішніх і місцевих справ, а також шляхів фінансування їхніх автономних функцій. Вочевидь, саме зазначене положення спонукало Україну утриматися при прийнятті згаданої Декларації. Однак 22 травня 2014 року, в рамках Постійного Форуму ООН із питань корінних народів, українська делегація зробила офіційну заяву, в якій просила вважати Україну державою, що офіційно підтримала Декларацію про

права корінних народів. Це було продиктовано подіями у вже окупованій на той час Автономній Республіці Крим.

Причому ч. 1 ст. 46 Декларації ООН про права корінних народів вказує: «Ніщо в цій Декларації не може бути витлумачене як таке, що санкціонує або заохочує до будь-якої дії, яка вела б до роз'єднання або до часткового чи повного порушення територіальної цілісності та політичної єдності суверенних і незалежних держав» [3].

Окремої уваги заслуговує й перший у цьому питанні всеосяжний міжнародно-правовий акт, який був прийнятий в рамках Міжнародної організації праці 5 червня 1957 року, а саме Конвенція про захист і інтеграцію корінного та іншого населення, що веде племінний і напівплемінний спосіб життя, у незалежних державах. Вищезазначена Конвенція № 107 була переглянута в 1989 році і на її основі була прийнята Конвенція про корінні народи, які ведуть племінний спосіб життя в незалежних країнах (Конвенція № 169) [4, с. 35].

Конвенція Міжнародної організації праці № 169 вважається єдиним юридично зобов'язуючим міжнародним документом захисту прав корінних народів. Згадана Конвенція має вкрай важливе значення у контексті визнання наявності у корінних народів колективних прав, особливих прав на землі та території, власних правових систем та низки обов'язків держави відносно корінних народів, а тому могла би підсилити нашу національну політику у сфері захисту корінних народів. Однак, як зауважує Анна Приходько, цей договір досі набув реальної значущості лише на регіональному рівні – а саме у державах Латинської Америки [5, с. 8]. Україна поки Конвенцію не ратифікувала, але останні події (приєднання до Конвенції навесні 2021 року Німеччини, яка навіть не має корінних народів на своїй території) дають можливість прогнозувати подальше збільшення уваги до Конвенції з боку європейських держав.

У рамках європейського простору необхідно згадати прийняті Радою Європи Рамкову конвенцію про захист національних меншин 1995 року та Європейську хартію регіональних мов національних меншин 1992 року, в яких, зокрема, передбачений захист прав корінних народів. Проте дієвість їх положень залежить від національного законодавства та правозастосовчої практики конкретної держави.

Заслуговує на увагу й питання захисту правового статусу корінних народів в США й Канаді, де задля цього використовується як законодавчий, так і судово-прецедентний інструментарій. Досвід надання судової та юридичної автономії корінним народам у зазначених країнах у ХХ столітті не довів своєї ефективності, про що зазначав Борис Бабін. Тож важливого правового значення набули угоди, які укладаються між урядом цих держав та громадами корінних народів для врегулювання їхнього статусу, а також судові прецеденти з позовів представників корінних народів до уряду та місцевої влади [6, с. 10].

Що стосується Закону України «Про корінні народи України», який набрав чинності 23 липня 2021 року, то він нарешті надав визначення поняттю корінного народу України як автохтонної етнічної спільноти, яка сформувалася на території України, є носієм самобутньої мови і культури, має традиційні, соціальні, культурні або представницькі органи, самоусвідомлює себе корінним народом України, становить етнічну меншість у складі її населення і не має власного державного утворення за межами України [7]. Відповідно до вищезазначеного Закону, корінними народами України, які сформува-

лись на території Кримського півострову, є кримські татари, караїми, кримчаки (причому останні два є нечисленними – 1 196 та 406 осіб відповідно, згідно даних Всеукраїнського перепису населення 2001 року). Корінні народи України мають право на самовизначення у складі України.

Отже, Законом захищаються саме ті корінні народи, яких не може захистити жодна інша держава, окрім України, адже вони сформувалися на території України та не мають власного державного утворення за межами України (саме це і відрізняє їх від національних меншин). Також зазначеним законом визнаються представницькі органи корінних народів, які набувають та втрачають права та обов'язки після прийняття Кабінетом Міністрів України рішення про закріплення їх правового статусу чи його позбавлення.

Зважаючи на прийняття вищезгаданого закону, ще більшої актуальності набуває питання проголошення Кримськотатарської автономної республіки. У своїй резолюції від 11 лютого 2021 року Європейський парламент закликав Україну внести зміни до Конституції щодо визнання національно-територіальної автономії кримськотатарського народу в складі України [8].

Відповідно до результатів Всеукраїнського опитування, проведеного в період із 29 липня по 4 серпня 2021 року, 57% респондентів підтримують утворення кримськотатарської національної автономії після звільнення Криму від російської окупації [9]. Попри те, відсоток опитаних, які виступають проти даної ідеї або утримуються від відповіді, теж доволі суттєвий.

У контексті зазначених пересторог варто згадати вислів професора Школи права та дипломатії ім. Флетчера (Массачусетс, США) Хьорста Ханнума, згідно якого право на автономію – право меншин та спільнот корінних народів на здійснення виразного внутрішнього самовизначення і контролю над своїми справами у такий спосіб, який не перешкоджає вищому суверенітету держави [10, с. 473].

Противники даної ідеї вважають, що у разі проголошення національно-територіальної автономії в Криму є ймовірність того, що це слугуватиме прикладом для інших районів компактного мешкання національних меншин в Україні: мовляв, аналогічні вимоги будуть лунати від угорської етнічної громади на Закарпатті або від представників румунської громади на Буковині.

«Публікації про подібні «вимоги» зазвичай є відвертими «фейками», спростованими самими організаціями етнічних меншин та їхніми лідерами», – переконує Наталя Беліцер [1, с. 86]. Адже право на таку автономію для національних меншин, які мають власну державу за межами України, не передбачене.

Однак у колективній праці «Питання автономії Кримського півострова. Дискусії, виклики, зміст», одним із авторів якої виступає Наталя Беліцер, знаходимо іншу сентенцію: «Це (ідея автономії – прим.) політично дуже сильна ініціатива, зважаючи на створення прецеденту національно-територіальної автономії, який могли б активно використовувати інші національності у місцях компактного проживання в Україні: румуни і молдовани у Чернівецькій та Закарпатській областях, болгары – в Одеській, угорці – в Закарпатській [11, с. 19].

У такому аспекті можна згадати науковий доробок Бориса Бабіна, який зазначав, що лише кримські татари, караїми та кримчаки мають певні підстави для отримання конституційного статусу корінних народів України. Однею з підстав

є виникнення та розвиток цих корінних народів як окремих етнічних груп на території України, відсутність у них іншої історичної батьківщини (крім України), а також іншої держави або державного утворення, з якими вони могли б пов'язувати власну національну ідентичність [12].

Подібні акценти у своїх твердженнях розставляє й Іван Лопушинський: «Сучасні тенденції надавати корінним народам інший корінний статус, ніж національним меншинам, можна розглядати як своєрідну компенсацію за відсутність власної державності [13, с. 88]. Процес законодавчого закріплення статусу корінних народів розглядається вченим як один із інструментів зменшення напруження в суспільстві та запобігання проявів сепаратизму.

Водночас є очевидні факти. На своїй прес-конференції у травні 2021 року президент України Володимир Зеленський розповідав щодо ситуації на Закарпатті та отримання місцевими жителями громадянства Угорщини: «Там є паспортизація. І багато років була... Я знаю деталі, я відчуваю ризики, відчуваю вплив інших держав» [14]. Раніше своїми побоюваннями щодо Закарпаття ділився і колишній президент України Леонід Кучма, вказуючи на те, що «в Україні є бажані розіграти «русинську карту», а саме зробити конфліктогенним регіоном мирну Закарпатську область» [15, с. 21].

Показово, що у 2021 році Закарпаття відвідав і Верховний комісар Організації з безпеки і співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ) у справах національних меншин Кайрат Абдрахманов [16]. Як відомо, Верховний комісар зосереджує свою увагу саме на тих питаннях, які можуть вплинути на безпеку в регіоні ОБСЄ. У своєму звіті від 4 листопада 2021 року Верховний комісар вказав, що під час зустрічей в містах Ужгород та Берегове йому було приємно побачити, що різноманіття в регіоні розглядається як його сила, а також він був заспокоєний відчуттям безпеки співрозмовників у регіоні. Тим не менше, зважаючи на «тиху дипломатію» як основний метод роботи Верховного комісара, важливим сигналом є сам факт його візиту на Закарпаття, а не дипломатичні формулювання у звіті.

Необхідно зазначити, що право на створення адміністративно-територіальних одиниць традиційно визнається за тими національно-етнічними спільнотами, які компактно проживають на певній території (хоча, наприклад, саами в країнах Скандинавії займають територію в 400 тисяч квадратних кілометрів).

Окрім цього, такі спільноти мають становити більшість населення певної території. Можна привести приклад Гренландії, автономії у складі Королівства Данія, що є територіальною автономією корінного народу інуїтів – 90% місцевого населення. Також доречно згадати Аландські острови у Фінляндії, мешканці яких на 91,2% шведськомовні, або Південний Тіроль – автономну провінцію у складі Італії, створену для захисту прав і свобод німецькомовної більшості. До складу наших сусідів, Республіки Молдова, входить територіальна автономія Гагаузія, понад 80% населення якої вважають себе гагаузами. Зазначені приклади національно-етнічних спільнот відверто контрастують з кількісними показниками кримських татар, кримчаків і караїмів на території Кримського півострову.

Тож якості компромісного варіанту захисту національних меншин заслуговує на увагу пропозиція впровадження «національних» адміністративно-територіальних одиниць (село, селище, сільський район, район в місті) на територіях компактного проживання національних меншин [17, с. 12].

Висновки. Таким чином, ухвалений закон про корінні народи сприятиме забезпеченню прав кримських татар, кримчаків і караїмів, а також реалізації відповідних норм Конституції України. Вкрай показово вважаємо і підтримку Україною Декларації Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів 2007 року, а наступним перспективним кроком може стати приєднання нашої держави до Конвенції Міжнародної організації праці № 169. Що стосується питання запровадження національно-територіальної автономії, то воно залишається дискусійним і потребує подальшого ґрунтовного дослідження з боку аналізу ймовірних ризиків порушення принципу унітаризму.

Література:

1. Беліцер Н.В. Кримські татари як корінний народ: історія питання і сучасні реалії. Київ, 2017. 120 с.
2. Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави: Постанова Верховної Ради України від 20 березня 2014 р. № 1140-VII / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1140-18> (дата звернення: 01.12.2021).
3. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples № 61/295. Resolution adopted by the General Assembly on 13 September 2007. *The United Nations*. URL: <https://undocs.org/A/RES/61/295> (date of request: 01.12.2021).
4. Ткаченко Є.В. Правовий захист прав етнічних та мовних меншин: навчальний посібник. Київ: ФОП Голембовська О.О., 2018. 315 с.
5. Приходько А.В. Стандарти ООН стосовно прав корінних народів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Одеса, 2017. 20 с.
6. Бабін Б.В. Конституційно-правовий статус корінних народів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2005. 19 с.
7. Про корінні народи України: Закон України від 01 липня 2021 р. № 1616-IX / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1616-20#Text> (дата звернення: 01.12.2021).
8. European Parliament resolution of 11 February 2021 on the implementation of the EU Association Agreement with Ukraine. *European Parliament*. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0050_EN.html (date of request: 01.12.2021).
9. Повернення Криму: яким українці бачать його політичне майбутнє: опитування. *Фонд «Демократичні ініціативи» імені Льва Кучеріва*. URL: <https://dif.org.ua/article/povernennya-krimuyakim-ukraintsi-bachat-yogo-politichne-maybutne> (дата звернення: 01.12.2021).
10. Hurst Hannum. *Autonomy, sovereignty, and self-determination: the accommodation of conflicting rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1990. 534 p.
11. Питання автономії Кримського півострова. Дискусії, виклики, зміст / Ю.А. Тищенко, С.А. Горобчишина, А.В. Дуда, Н.В. Беліцер, Ю.К. Каздобіна. Київ: ТОВ «Агентство «Україна», 2017. 76 с.
12. Бабін Б.В. Конституційно-правовий статус корінних народів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02; Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2005. 19 с.
13. Лопушинський І.П. Проблема корінних народів в Україні: державна політика щодо законодавчого врегулювання питання. *Публічне управління: теорія та практика*. 2011. № 3(7). С. 74–79.
14. Зеленський В.О. Україні доведеться захищати нацменшини, щоб не повторилися «Донбас» і «Крим». *УНІАН: інформаційне агентство*. URL: <https://www.unian.ua/politics/zelenskiy-zayaviv-shcho-ukrajini-dovedetsya-zahishchati-nacmenshini-novini-ukrajina-11426848.html> (дата звернення: 01.12.2021).
15. Кучма Л.Д. *Україна – не Росія*. Москва: Издательский дом «Время», 2004. 560 с.

16. Report by the High Commissioner on National Minorities, Ambassador Kairat Abdrakhmanov. *The Organization for Security and Co-operation in Europe*. URL: <https://www.osce.org/permanent-council/503545> (date of request: 01.12.2021).
17. Волошин Ю.О. Конституційно-правові засади самоорганізації національних меншин в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2011. 16 с.

Renov I. The rights of indigenous peoples: foreign experience and Ukrainian realities

Summary. The article is devoted to the analysis of the state of legal regulation of indigenous issues in Ukraine and the definition of prospects for the development of this issue, considering international experience and UN legal standards. Attention is paid to the implementation of state policy to ensure the rights of Crimean Tatars, Crimean Karaites and Krymchaks as indigenous peoples of Ukraine.

The importance of the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, adopted by the UN General Assembly in 2007 and proclaiming the right of indigenous peoples to self-determination and autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs and ways to finance their autonomous functions, is emphasized. This Declaration was supported by Ukraine only in 2014, which was dictated by the events in the already occupied Autonomous Republic of Crimea at that time.

The International Labor Organization Convention No. 169 of 1989 on Indigenous Peoples, which leads a tribal way of life in independent countries, deserves special attention. This Convention is considered as the only legally binding international instrument for the protection of the rights of indigenous peoples. However, Ukraine has not yet ratified this Convention. Nevertheless, this year the Law of Ukraine “On the indigenous peoples of Ukraine” was adopted, which is important from the point of view of promising tools for implementing the strategy of de-occupation of the temporarily occupied territory of the Autonomous Republic of Crimea and defines Crimean Tatars, Crimean Karaites and Krymchaks as indigenous peoples.

In view of the above-mentioned Law, the issue of proclamation of the Crimean Tatar Autonomous Republic becomes even more relevant. In its resolution of 11 February 2021, the European Parliament called on Ukraine to amend the Constitution to recognize the national-territorial autonomy of the Crimean Tatar people as part of Ukraine.

In addition, the results of the latest All-Ukrainian poll show that 57% of respondents support the formation of Crimean Tatar national autonomy after the liberation of Crimea from Russian occupation. However, the issue of introducing national-territorial autonomy needs further research for analyzing the possible risks of violating the principle of unitarism.

Key words: indigenous population, human rights, UN system, ethnic national policy, Crimean Tatar issue, national minorities.